



DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

A ÉTICA E A TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CABO-VERDIANA: REPRESENTAÇÕES E QUESTIONAMENTOS

MARIA BALBINA LOPES GONÇALVES

ORIENTADORA: PROF^a DR^a AIDA MARIA LOVISON

UNICV – UFRGS – 2010

**UNIVERSIDADE DE CABO VERDE
ESCOLA DE NEGÓCIOS E GOVERNAÇÃO**

CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**A ÉTICA E A TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CABO-
VERDIANA: REPRESENTAÇÕES E QUESTIONAMENTOS**

*Dissertação apresentada à Escola de
Negócios e Governação da Universidade de
Cabo Verde, como parte dos requisitos
para obtenção do título de Mestre em
Administração Pública.*

Maria Balbina Lopes Gonçalves

**Orientadora:
Prof.^a Dr.^a Aida Maria Lovison**

Praia, Julho de 2010

Os actos administrativos de qualquer espécie praticados sem reserva do interesse público, são desvio da sua finalidade.

Hely Meirelles

AGRADECIMENTOS

A dissertação de mestrado que para muitos pode significar apenas a etapa final de um curso, foi para mim um período de grande amadurecimento pessoal, profissional, e de reflexão teórica. E isto foi uma realidade ao longo de todo o trabalho, mais precisamente desde a fase de concepção do problema de pesquisa até a sua elaboração final.

Diversas pessoas contribuíram directa ou indirectamente para sua efectivação dentre as quais eu não poderia deixar de agradecer:

- À professora Aida Maria Lovison, por sua orientação, estímulo, tempo e empenho sem os quais não teria sido possível a elaboração desta dissertação.
- Ao professor Paulo Waquil por sua ajuda durante a fase de planeamento e escolha de instrumento de pesquisa.
- Aos colegas e amigos que compartilharam comigo tantos momentos da nossa vida académica.
- À minha mãe Cilía e à minha irmã Lourdes Gonçalves que foram incansáveis, cuidando das minhas filhotas; o vosso apoio foi determinante na elaboração deste trabalho e em todos os aspectos da minha vida.
- Aos meus amores Anita e Anibel pela compreensão e pelo bom comportamento durante as minhas ausências.

Resta-me agradecer pelas sugestões e críticas feitas, pela paciência, pelo carinho e pelo apoio dado em todo o período.

RESUMO

A nossa sociedade está, visivelmente, em busca de padrões éticos, de padrões de melhoria social, de padrões de melhoria económica. Nesse sentido, a ética e a transparência na gestão da coisa pública constituem fundamentos indispensáveis para o alcance dos objectivos governamentais com eficiência e efectividade e dentro dos preceitos legais da ordem democrática. Mas o que se verifica em Cabo Verde é a existência de uma assimetria entre o governo, a oposição, e a sociedade no que diz respeito à ética e à transparência na Administração Pública. Esta constatação mais directamente vinculada ao âmbito da Administração Central gerou questionamentos sobre as razões dessa ocorrência, conduzindo a uma reflexão sobre as implicações e os desafios concernentes ao alcance do bem comum no contexto referido. Nesse intuito, buscou-se desenvolver uma análise criteriosa, considerando não só os aspectos da administração, mas principalmente, os aspectos políticos e sociais envolvidos nessa dinâmica. O estudo também se justifica pois denota-se que há maior eficiência governativa quando as instituições funcionam com regras, com transparência, com ética, com comprometimento ao serviço público, com profissionalismo e quando as referidas instituições estão sujeitas ao controlo social e a mecanismos de "check and balances". Assim, com o objetivo de verificar a percepção de dirigentes, políticos, funcionários públicos e utentes da Administração Pública, sobre esta problemática, realizou-se, inicialmente, uma extensa pesquisa bibliográfica acompanhada de análise documental em busca de uma visão fundamentada e crítica sobre o tema em estudo. O levantamento de dados empíricos ocorreu por meio da aplicação, pelo pesquisador, de um questionário com perguntas abertas e fechadas, a um total de sessenta e quatro respondentes assim distribuídos: a) Representantes da Administração Central: Secretaria de Estado da Administração Pública: 9; Ministério da Saúde: 5; Ministério da Educação: 7; Ministério das Finanças: 6; Gabinete do Ministro-Adjunto das Comunidades e Emigração: 5; Ministério da Agricultura: 4; b) Políticos (deputados): 8; c) Utentes da Administração Pública: de um total de 20 respondentes, foi conferida atenção especial aos serviços da Saúde (4 utentes), Educação (4), Finanças (4 utentes), Agricultura (4 utentes) e Secretaria de Estado da Administração Pública (4 utentes). A margem de erro, do ponto de vista da análise estatística dos dados, não ultrapassa os 4% e o coeficiente de confiança é de 95%. Os resultados da análise confirmam a importância do estudo, revelando questões

decisivas para o aprofundamento do processo democrático e a conquista da cidadania em Cabo Verde. Dentre estas, há que destacar, por seu impacto na sociedade e no exercício da democracia no contexto referido, os seguintes índices: apenas 6% dos inquiridos consideram a ética e a transparência como novidades no contexto da Reforma do Estado; 64 % aponta a existência de corrupção na gestão da coisa pública; e, por fim, 70,4% dos inquiridos definem como satisfatória a actuação dos funcionários públicos cabo-verdianos no que tange à ética e à transparência na gestão da coisa pública.

Palavras-chave: Administração Central, Funcionalismo Público, Ética e Transparência na Administração Pública

ABSTRACT

Our society is visibly seeking ethical standards, standards of social improvement, and standards of economic improvement. In this sense, ethics and transparency in public management are indispensable tools to achieve the government objectives in an efficient and effective way and within the legal principles of democratic order. But what happens in Cape Verde is the existence of an asymmetry between the government, opposition, and society regarding ethics and transparency in public administration. This finding is specially linked to the Central Government and has risen questions about the why this happen, leading to a discussion about the implications and challenges pertaining to the achievement of common good in this context. To that end, we sought to develop a thorough analysis, considering not only the aspects of administration, but especially the political and social issues involved in this dynamic. The study is also justified as it shows that there is greater efficiency in government where institutions work with rules, with transparency, ethics, commitment to public service, with professionalism and when such institutions are subject to social control mechanisms and check and balances. Thus, in order to verify the perception of policy makers, politicians, civil servants and users of Public Administration on this issue it was held, initially, an extensive literature review and documentary data analysis searching for a vision based on the critical and in study theme. The survey to collect empirical data was done by the researcher through the application of a questionnaire with open and closed questions to a total of sixty-four respondents distributed as follows: a) Representatives of Central Government: Ministry of Public Administration: 9; Health Ministry: 5; Ministry of Education: 7; Ministry of Finance: 6; Office of the Minister of State for Communities and Emigration: 5; Ministry of Agriculture: 4 b) Politicians (MPs): 8, c) users public Administration: from a total of 20 respondents, was given special attention to the services of Health (4 users) Education (4), Finance (4 users) Agriculture (4 users) and Ministry of Public Administration (4 users). The margin of error, from the standpoint of statistical analysis, does not exceed 4% and the confidence coefficient is 95%. The overall result of the analysis confirm the importance of the study, revealing key issues for strengthening the democratic process and the achievement of citizenship in Cape Verde. Among these, it worth is mentioning because of the impact on society and the exercise of democracy in the context above mentioned, the following indices: only 6% of respondents consider the ethics and transparency as news in the context of State reform, 64% shows the existence of corruption in the management of public

affairs, and, finally, 70.4% of respondents define as satisfactory performance of the Cape Verdean government officials in regard to ethics and transparency in public management.

Keywords: Central Administration, Public Life, Ethics and Public Administration transparency

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	4
RESUMO.....	5
ABSTRACT	7
1. Introdução	12
1.1 Objectivos	14
1.1.1 Objectivo Geral.....	14
1.1.2 Objectivos Específicos	14
1.2. Justificativa	14
2. Fundamentos Teóricos.....	18
2.1 O Estado e a Administração Pública	18
2.1.1. Os Poderes do Estado: Legislativo, Executivo e Judicial	19
2.1.2. Finalidade da Administração Pública	19
2.1.3 Princípios Básicos da Administração Pública	21
2.2 Democracia: Processos, Fundamentos e Críticas	22
2.2.1 A Democracia Ateniense.....	23
2.2.2 Processos e Fundamentos da Democracia na Modernidade	24
2.2.3 Críticas ao Modelo de Democracia Liberal.....	28
2.2.3 A Relação Administração Pública e Cidadãos Activos num Estado	32
Democrático de Direito.....	32
2.3 Ética versus Éticas: Um Questionamento à Moralidade da Imagem	36
2.3.1 A Moral, objeto da Ética, e seu Aspecto Dialético	37
2.3.2 A Ética como Deontologia	38
2.4 Ética e Transparência: Pilares da Administração Pública Cabo-Verdiana	39
2.4.1 A Moralidade nas Decisões: Procedimentos e Implicações para o Indivíduo e para o Colectivo.....	40
2.4.2 Por Que Dimensionar um Código Deontológico para os Funcionários.....	42
Públicos em Cabo Verde?.....	42
2.4.3 Evitando os Atalhos: A Efetivação da Ética na OCDE - Um Exemplo a Seguir.....	43
2.5 Novos Caminhos são Desenhados para Administração Pública Cabo-Verdiana.	46
3. Procedimentos Metodológicos	48
4. Análise e Sistematização dos Dados da Pesquisa	49

4.1 Etapa I: A Análise Qualitativa dos Dados	50
4.1.1 No Bojo da Reforma do Estado e da Administração Pública em Cabo Verde: Da Independência em 1975 aos Novos Desafios para o Século XXI	50
4.1.2 Organização da Administração Pública Cabo-Verdiana.....	54
4.1.3 Princípios Gerais da Administração Pública Cabo-Verdiana	54
4.1.4 A Nova Estrutura Orgânica da Administração Pública Cabo-Verdiana.....	57
4.1.5 Perfil Actual dos Recursos Humanos da Administração Pública Cabo- Verdiana.....	57
4.1.6 Novos Marcos da Administração Pública Cabo-verdiana no Combate à Corrupção e Estímulo à Transparência.....	59
4.1.7 Redefinição na Lógica de Serviço Público e Atendimento ao Cidadão em Cabo Verde	60
4.2 Etapa II: Visualização e Análise dos Dados Quantitativos.....	63
4.2.1 Representatividade das Estruturas Governamentais	63
4.2.2 A Sociedade Cabo-Verdiana se Interessa pelos Actos Administrativos Praticados pela Administração Pública Cabo-Verdiana?	64
4.2.3 Conhece a Agenda da Reforma do Estado e da Administração Pública?.....	65
4.2.4 Os Órgãos de Fiscalização estão a cumprir os seus papéis?	65
4.2.5 A Agenda da Reforma do Estado e da Administração Pública, apresenta novidades no que tange à Ética e à Transparência?	66
4.2.6 Acha que Existe Transparência na Gestão da Coisa Pública na Administração Pública Cabo-Verdiana?.....	67
4.2.7 Como classifica a Administração Pública Cabo-Verdiana em termos de Ética?	68
4.2.8 Acha que existem práticas de Corrupção na Administração Pública Cabo- Verdiana?	70
4.2.9 A Administração Pública Cabo-Verdiana precisa de um Código Deontológico?	70
4.2.10 Aponte os serviços públicos que no seu ender, têm-se envolvido com práticas de corrupção?	70
5. Considerações finais.....	74
Referências Bibliográficas.....	79
Anexo	82
Anexo 1 - Questionário para recolha de dados	82

Lista de Figuras

Fig. 4: Representatividades das Estruturas Governamentais Pesquisadas	64
Fig. 5: Interesse dos Cabo-Verdianos para com os actos administrativos	65
Fig. 6: Conhecimento da Agenda da Reforma do Estado e da Administração Pública	65
Fig. 7: Os Órgãos de Fiscalização Cumprem o seu papel	66
Fig. 8: Novidades da Agenda da Reforma do Estado e da Administração Pública	67
Fig. 9: Existe Transparência na Gestão da Coisa Pública?	67
Fig. 10: A Administração Pública Cabo-Verdiana versus Transparência.....	68
Fig. 11: Administração Pública Cabo-Verdiana versus Ética	69
Fig. 12: A actuação dos Funcionários Públicos Cabo-Verdianos <i>versus</i> Ética	69
Fig. 13: Corrupção/Administração Pública	70
Fig. 14: Preferência para a Introdução do Código Deontológico na AP	70
Fig. 15: Serviços Públicos/Corrupção	71
Fig. 16: Apresentação Gráfica dos Resultados Globais do Questionário	73
Fig. 17: Apresentação Gráfica dos Resultados Globais do Questionário	74

Lista de Quadros

Quadro 1: Distribuição dos efeitos da Administração Pública, segundo o nível de escolaridade	59
Quadro 2: Síntese dos Resultados Globais do Questionário	73

1. INTRODUÇÃO

O mundo passa por um processo de constantes mudanças impulsionadas pela globalização, pela inserção das populações nos sistemas de informação e, principalmente, pela revolução tecnológica, ocasionando, por seu conjunto, profundas transformações na sociedade e no ambiente organizacional.

Na Administração Pública prevalece entre os administradores a percepção de que, neste mundo volátil, os valores éticos de seu quadro de funcionários são uma das poucas condições perenes com que se pode contar para fazer face aos desafios do futuro e, em nome disso, têm explicitamente incorporado esses valores em seus modelos de gestão estratégica.

O Programa do Governo de Cabo Verde no que tange à Reforma do Estado e da Administração Pública assim designa no Documento Estratégico de Crescimento e Redução da Pobreza, denominado “DECRP II” de 2006-2011:

[...] é desenvolvida a Reforma do Estado abrangendo domínios caros à boa governação do país como sejam racionalização das estruturas do Estado, a modernização da administração pública, a ética e a transparência na gestão da coisa pública, descentralização, os espaços de participação e cidadania, as liberdades individuais e colectivas, o sistema judicial, a liberdade económica[...].

Ora, tendo no Governo actual – sido eleitas a ética e a transparência na gestão da coisa pública como fundamentos de uma “boa governação”, é relevante verificar, sob diferentes pontos de vista, se esta determinação vem sendo efectivada e qual sua abrangência em termos de compromisso com a cidadania.

A Reforma da Administração Pública, tal como vem ocorrendo em Cabo Verde, determina profundas modificações na concepção de Estado. Essa tendência geral à procura por novos modelos de administração pública traduz-se na substituição do paradigma burocrático da administração pelo paradigma empresarial, o que por sua vez leva à ocorrência de um novo paradigma de Estado: o “Estado SMART”, acrónimo de Simples, Moral, Atento, Responsável e Transparente cuja finalidade, em termos paradigmáticos, é promover uma administração pública de qualidade, centralizada no cidadão, na qualidade dos serviços e na durabilidade das reformas do Estado. Este fenómeno de reinvenção do Estado representa um esforço na procura de padrões de orientação enquadrados em novos modelos teóricos que possam justificar

um modelo de estabilidade através da criação de figurinos modernizadores da administração.

A nova lógica de gerir a Administração Pública, conforme testemunha o documento referido, se assenta na liberalização e na privatização de actividades económicas e sociais do sector público, na redução do peso do sector público e na flexibilização do regime de trabalho, na desregulamentação e delegação de competências aos organismos intermediários. Para atingir esta finalidade, implementam-se processos de “contracting-out” com privados, criam-se institutos ou associações com autonomia de gestão (“agencies”), numa lógica de concorrência, “networks”, parcerias público-privadas, parcerias públicas, em que a matriz dialéctica da colaboração se baseia num movimento de descentralização, delegação de competências em níveis intermédios de poder, e formas organizativas onde o Estado seja menos interventor.

Concomitante a isso, a corrupção é um dos maiores desafios que o mundo contemporâneo enfrenta e, quando praticada, compromete a busca por um governo honesto, distorce as políticas públicas, leva à má distribuição de recursos e traz prejuízo para o desenvolvimento do sector privado. Mais ainda, fere aquelas pessoas que menos têm condições de lutar contra ela. Só é possível deter a corrupção com a cooperação de todos os que apostam na integridade e na transparência de suas instituições.

De facto, a corrupção administrativa pode destruir a credibilidade na Administração Pública. Assim sendo, ao juntar as suas forças, as instituições internacionais, o Estado, os cidadãos conscientes e o sector privado podem derrotar a corrupção. Nesse sentido, o tratamento que se dá ao funcionário público no exercício da sua função é que ele adopte uma postura ética. Nossa sociedade está em busca de padrões éticos, em busca de padrões de melhoria social, de padrões de melhoria económica. Acredita-se, pois que a ética e a transparência podem ser elementos essenciais para assegurar que qualquer governo atinja os seus objectivos com eficiência, efectividade e dentro dos preceitos legais da ordem democrática.

É fundamental portanto que para isso se efectue uma análise criteriosa, levando em conta não apenas os aspectos da administração, mas principalmente, os aspectos políticos e sociais envolvidos na situação. Com isso espera-se desenvolver um pensamento fundamentado e crítico sobre o tema, apontando e introduzir propostas práticas face ao modelo actual de reforma administrativa em Cabo Verde. Realça-se

em termos de contexto, que o estudo abrangeu a vertente da Administração Central, excluindo, portanto, a Administração Local, ou seja, os municípios. Com vista a isso, seguem os objectivos do estudo.

1.1 Objectivos

Este estudo trata da questão da ética e da transparência na Administração Pública Cabo-Verdiana, percurso delimitado pelos seguintes objectivos:

1.1.1 Objectivo Geral

Delinear a visão de dirigentes, funcionários públicos e de utentes no que diz respeito à ética e à transparência, princípios eleitos, no âmbito do Programa da Reforma do Estado e da Administração Pública Cabo-Verdiana, como referência para a boa governação do País.

1.1.2 Objectivos Específicos

- Pesquisar estudos semelhantes, buscando elementos que, deste ponto de vista, podem ser retomados e/ou aprofundados, levando em conta tanto as medidas de controlo adoptadas quanto à forma como foram aplicadas nos seus respectivos contextos.
- Realizar pesquisa bibliográfica sobre o tema Ética e Transparência na Administração Pública.
- Consultar documentos [licitações, contratos, nomeações, contrato de gestão] analisando o modo como são adotados e aplicados pelos responsáveis, tendo sempre em consideração a lei vigente.
- Verificar o impacto da Reforma do Estado e da Administração Pública do ponto de vista dos dirigentes e funcionários públicos directamente envolvidos nesse processo.
- Identificar o posicionamento dos pesquisados frente às questões de interesse nacional, com especial atenção ao problema do desempenho da sociedade cabo-verdiana quanto ao exercício da sua cidadania.

1.2. Justificativa

Nos dias actuais verificam-se uma assimetria entre o governo, a oposição e a sociedade no que diz respeito à questão da ética e da transparência na Administração Pública em Cabo Verde. Esta constatação motivou a realização dessa pesquisa, cujo

fim é colocar em evidência, do ponto de vista de distintos interlocutores, particularidades da Administração Pública Cabo-verdiana, incluso o Poder Executivo, já que, em última instância, são tais estruturas e poderes que, por suas iniciativas, asseguram ou comprometem o alcance do bem comum no contexto referido. Assim, justifica-se, com base constitucional, a necessidade de um acompanhamento por distintos meios e formas, conforme referido a seguir.

Com efeito, e desse ponto de vista, submete-se a Administração Pública a variados tipos e formas de controlo, segundo o órgão ou Poder que exercita e o fundamento aplicável na sua realização. Em primeiro plano situa-se o controle interno, exercido pela própria Administração sobre seus actos e aqueles praticados por seus agentes. A seguir, há a destacar o controle externo, atribuído ao Poder Legislativo, mas executado com auxílio técnico do Tribunal de Contas. Outro tipo de controlo é o Judicial, que compete exclusivamente aos órgãos do Poder Judicial e é exercido sobre os actos administrativos praticados pelo Executivo, pelo Legislativo e pelo próprio Judicial. Este controlo é unicamente de legalidade; de exame da conformidade do acto com a norma que o rege. Há ainda o controlo de cidadania, que abrange não apenas o controlo deferido aos cidadãos, mas igualmente aquele praticado pelo Ministério Público, em seu nome.

Esses controlos atendem aos seguintes aspectos:

- a) *Finalístico*, para a verificação do enquadramento da acção no programa governamental, na realização das metas estabelecidas.
- b) *De legalidade*, cujo objectivo é constatar a conformação do acto ou do procedimento à trama legal e administrativa que lhe é aplicável.
- c) *De mérito*, que busca comprovar a eficiência, a conveniência e a oportunidade do acto praticado; e, por fim,
- d) *De legitimidade*, que se preocupa com a realização de atributos também fundamentais e complementares à legalidade do acto, quais sejam, a moralidade e a finalidade.

A Constituição da República de Cabo Verde prevê um capítulo sobre a Administração Pública no qual no seu artigo 236º estabelece os princípios gerais da Administração Pública, nomeadamente: (i) a Administração Pública prossegue o interesse público, com respeito pela Constituição, pela Lei, pelos princípios da justiça, da transparência, da imparcialidade e da boa fé e pelos direitos e interesses legítimos dos cidadãos; (ii) a Administração é estruturada de modo a prestar aos cidadãos um serviço eficiente e

de qualidade, obedecendo, designadamente, aos princípios da subsidiariedade, da desconcentração, da descentralização, da racionalização, da avaliação e controlo e da participação dos interessados, sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de acção da Administração e dos poderes de direcção, superintendência e tutela dos órgãos competentes, nos termos da lei.

Ainda no seu artigo 237º sobre a Função Pública assim determina: (i) o pessoal da Administração Pública e os demais agentes do Estado e de outras entidades públicas estão exclusivamente ao serviço do interesse público definido pelos órgãos competentes, devendo, no exercício das suas funções, agir com especial respeito pelos princípios de justiça, isenção e imparcialidade, de respeito pelos direitos dos cidadãos e de igualdade de tratamento de todos os utentes, nos termos da lei; (ii) o pessoal da Administração Pública e os demais agentes do Estado e de outras entidades públicas não podem ser beneficiados ou prejudicados em virtude das suas opções político-partidárias ou do exercício dos seus direitos estabelecidos na Constituição ou na lei; (iii) o pessoal da Administração Pública e os demais agentes do Estado e de outras entidades públicas não podem ainda beneficiar ou prejudicar outrem, em virtude das suas opções político-partidárias ou do exercício dos seus direitos estabelecidos na Constituição ou na lei.

O que é que faz a diferença, pergunta-se, então, no caminho para o desenvolvimento? Num país pobre e com poucos recursos naturais mas que tem aspirações a desenvolver-se, como é o caso de Cabo Verde, a tentação é procurar respostas no instrumental e na comparação dos benefícios: as infra-estruturas que os outros têm e nós não temos; o nível de consumo e o conforto que os outros têm e nós não temos. Almejar isto é bom; o que não pode ocorrer é confundir o caminho para lá chegar.

Deste modo, sem ignorar o contexto histórico e de relações que levaram à configuração do mundo actual, é verdade reconhecida que os países se diferenciam no seu desenvolvimento não meramente por seus recursos naturais ou pela sua dimensão geográfica, mas pela qualidade de vida da sua sociedade. Valores partilhados, atitudes e comportamentos como a moralidade, a ética, a responsabilidade, a disciplina, a tolerância, a valorização do esforço, do trabalho e do mérito, o desejo de superação individual, o respeito pelas leis, pelas regras e pelos direitos dos outros, o espírito de comunidade, em sinergia evidentemente, marcam a diferença.

Ora, a atual Constituição de Cabo Verde já o consagra, e o discurso político caminha neste sentido. **O que faltaria nesse contexto preliminarmente?** A prática política ou é diferente do discurso político, ou o discurso político não é clarificador o bastante e permite que práticas perversas o contaminem. O que fica evidenciado, ao se lançar um olhar atento sobre a dinâmica política e social no País, é a existência de um excessivo peso do político-partidário em detrimento dos interesses de toda a sociedade. Será esta uma característica de um país dependente da ajuda externa e da dívida externa, com uma economia distributiva e da não libertação ainda dos resquícios do Partido/Estado? Mas o mais determinante, e que parece ainda se sobrepor nesse contexto, é uma tendência a se jogar um jogo de interesses que torna o exercício do poder refém da partidarização e do clientelismo.

Todavia, conforme previsto na Constituição da República de Cabo Verde de 1992, o serviço público deve estar sempre a serviço do Estado Pluriclasse e não de um grupo ou partido ou de interesses particulares, já que por princípio deve garantir o bem comum da sociedade. Com efeito, a partidarização, o Estado clientelar e a perda de noção por parte dos cidadãos de que devem existir regras no acesso aos bens e serviços disponibilizados pelos poderes públicos é um dos factores que introduz no sistema político, social e económico enormes distorções, injustiças e desperdícios no uso dos recursos. A noção de uma sociedade com regras, que cria oportunidades pelo mérito e pelas políticas de coesão social e que consegue pôr de pé instituições credíveis e competentes que garantam a aplicação dessas regras, é fundamental para o desenvolvimento da Administração Pública.

Considera-se, portanto, que há mais eficiência governativa quando as instituições funcionam com regras, com transparência, com ética, com comprometimento ao serviço público, com profissionalismo e quando estão sujeitas ao controlo social e aos mecanismos de "check and balances". Esta maior eficiência é incompatível com uma Administração que funciona na base de "esquemas e expedientes" em benefício de uma minoria e com prejuízos globais para a generalidade do país que perde a oportunidade de produzir mais, com mais produtividade e competitividade.

Em virtude do exposto, procede interrogar: **Quais desafios a ética e a transparência, enquanto princípios fundamentais de uma "boa governação" suscitam quando se investiga, do ponto de vista de distintos interlocutores, os rumos da Reforma do Estado e a Administração Pública Cabo-Verdiana?**

É importante realçar que a necessidade de avançar na discussão em torno do tema “Ética e Transparência na Administração Pública Cabo-Verdiana” é algo que se impõe, não somente por causa das incoerências e dos possíveis problemas decorrentes da corrupção na Administração Pública, mas fundamentalmente para demonstrar que é possível criar mecanismos de acompanhamento, dentro do ciclo de gestão ou emanados da sociedade, que propiciem os ajustes necessários nas políticas públicas visando, com isso, uma aplicação mais eficaz e transparente dos recursos públicos e assegurando, em última instância, a realização honesta do princípio do bem comum.

2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS

Este capítulo permite efectuar uma análise, que contempla três vertentes: o Estado, a Administração Pública e a Democracia, bem como o papel importante da ética e da transparência na Administração Pública.

2.1 O Estado e a Administração Pública

Para entendermos melhor a Administração Pública é necessário estudar o conceito de Estado e a sua estrutura. Ora, o Direito Constitucional define o Estado como sendo uma organização juridicamente soberana de um povo em um determinado território. A doutrina tradicional define o Estado como uma associação humana, radicada em base espacial, que vive sob o comando de uma autoridade não sujeita a qualquer outra. Simplificando, Estado é a organização política, com o fim específico e essencial de regulamentar, globalmente, as relações sociais entre os membros da população de seu território.

O Estado moderno, o Estado que exerce o poder e a soberania nos limites e conformemente ao Direito, é chamado Estado de Direito. Significa esta denominação que o Estado actua orientado por um princípio de auto delimitação, que se traduz na edição de leis obrigatórias para toda a colectividade e também para o próprio Estado. O Estado moderno, afora ser um Estado de Direito, caracteriza-se por chamar a si a tarefa de estimular a satisfação das necessidades colectivas. Este é um Estado que intervém para promover a igualdade de condições e situações económico-sociais, reconhecido, na actualidade, como o Estado do bem-estar, que regula o exercício do conjunto de direitos, actividades e garantias, da colectividade, condicionando-as à sua função social. ‘

O poder do Estado é uno, daí decorrendo que todos os actos estatais se revestem e emanam do mesmo poder. Tendo em consideração a interligação existente entre os poderes do Estado, a consagrada tripartição dos poderes estatais corresponde ao exercício das funções estatais, cabendo em modo peculiar ao Estado de Direito de manifestar sua vontade. A popularidade de poderes (distribuídos pelos órgãos que exercem o poder, assim tripartido, mas que permanece uno) localiza-se no Poder Legislativo, Poder Judicial e Poder Executivo e é reconhecida como o controle que reciprocamente atinge uns aos outros. As garantias do indivíduo, frente ao poder soberano e supremo do Estado, consubstanciam-se e logram eficácia na separação dos poderes. É o tema que a seguir se desenvolve.

2.1.1. Os Poderes do Estado: Legislativo, Executivo e Judicial

A Administração Pública, inclusive para o caso de Cabo Verde – e assim consagrado na Constituição da República de Cabo Verde -, é composta pelos três poderes: o Legislativo, o Executivo e o Judicial. Assim, podemos definir respectivamente a função administrativa de cada poder e de seus agentes.

a) Poder Executivo: tem como função principal a de administrar a Administração Pública, desenvolvendo todos os actos inerentes a esta função. Entretanto, detém também funções de editar leis, como nos casos de Decretos-lei, Decretos, Portarias e regulamentos, e julgar processos, como no caso das decisões proferidas em seus processos administrativos.

b) Poder Legislativo: sua função principal é a edição de leis. Mas também exerce a função administrativa, em se tratando da administração de seu pessoal, por exemplo; e a função de julgar, como no caso do crime de responsabilidade.

c) Poder Judicial: tem como função principal a de julgar, exercendo-a em todo o âmbito da Administração. Aqui também pode-se verificar a função legislativa e administrativa.

Analizada de forma restrita, recebem a denominação de Administração Pública todos os órgãos e entidades que integram os poderes Executivo, Legislativo e Judicial.

2.1.2. Finalidade da Administração Pública

No que se refere a sua finalidade, a Administração Pública tem como fim a realização do bem comum, ou seja, atender ao interesse da colectividade, desde a protecção das

fronteiras, segurança da paz, até as mínimas necessidades comuns das pessoas. O Poder Executivo apresenta como competência prevalente o exercício de todos os actos que se direccionam ao cumprimento da função administrativa.

A Administração Pública pode então ser entendida como a actividade que desenvolvem os órgãos que compõem o Poder Executivo com vista à consecução da finalidade do Estado, traduzida na satisfação do interesse social e no cumprimento de suas obrigações fundamentais de Estado. No dizer de Meireles (2006): "os fins da administração se consubstanciam na defesa do interesse público". Os actos administrativos, de qualquer espécie, praticados sem a reserva do interesse público, configuram desvio de finalidade.

Nesse sentido, a administração pública se orienta por um elenco de princípios, dentre os quais figura o princípio da finalidade, de forma que sua actuação, em qualquer acto que lhe exteriorize a vontade só pode ser lícitamente praticado se destinado ao seu precípuo objectivo, representado pelo interesse público. O contraste que venha a se estabelecer entre o acto e a sua finalidade torna-o passível de ser atacado através do controle judicial, e também pela via da acção popular, que é meio especial, constitucional de que está munido todo o cidadão nacional para exigir a anulação de acto administrativo que, ao divorciar-se da sua finalidade, se mostre lesivo a património público que se inclui ou venha a afectar o interesse da colectividade.

Portanto, graves e pesados são os encargos daqueles que têm atribuição de gerência sobre bens e interesses da sociedade. Se de um lado lhes são conferidos poderes para o eficaz desempenho de suas atribuições, de outro, se lhes impõem deveres. E considerando ser este poder oriundo de um ordenamento jurídico marcado pela supremacia tal qual é a Constituição, o seu exercício apresenta-se como um dever. Há, assim, em relação à Administração Pública o que Meirelles (2006), denomina de "obrigação de actuar". Em reserva, no campo da administração pública, a cada porção de poder distribuído corresponderá, sempre, igual ou maior porção de dever exercê-lo de forma eficiente, honesta transparente e dirigida no sentido do bem comum, que é a própria razão em que se funda o poder conferido.

Conforme já se referiu, é para a prestação dos serviços necessários ou úteis à colectividade que se concebe a Administração Pública. Fora desta função não é justificável a presença deste organismo. Ademais, é através da prestação dos serviços públicos e dos serviços de utilidade pública - os primeiros essenciais à vida da

comunidade e os últimos, úteis ou coniventes - que a Administração Pública realiza os seus fins. E isto sublinha Meireles (2006, p 86):

Os fins da Administração pública se resumem num único objectivo: o bem comum da colectividade administrada. Toda actividade do administrador público deve ser orientada para esse objectivo. Se ele, o administrador, se afasta ou desvia, trai o mandato de que está investido, porque a comunidade não instituiu a Administração senão como meio de atingir o bem-estar social. Ilícito e imoral será todo acto administrativo que não for praticado no interesse da colectividade.

Sendo a democracia o poder emanado do povo, todo e qualquer Estado de Direito Democrático prima pela ética e pela transparência ou devia eleger esses dois elementos como pilares de todos os seus programas de governação.

2.1.3 Princípios Básicos da Administração Pública

A Administração Pública, em sentido amplo rege-se pelos seguintes princípios gerais:

a) **Princípio da Legalidade:** Permite-se a actuação do agente público, ou da Administração, apenas se permitida, concedida ou deferida por norma legal. Assim, ao particular é dado fazer tudo quanto não estiver proibido e ao administrador somente o que estiver permitido pela lei. Logo podemos entender que, de tal princípio decorre a proibição à Administração de poder, sem que haja lei ou acto normativo que o permita, quer dizer, por manifestação unilateral de vontade, declarar, conceder, restringir direitos ou impor obrigações.

b) **Princípio da Impessoalidade:** A actuação administrativa que vise a satisfação do interesse colectivo, sem corresponder ao atendimento do interesse exclusivo do administrado. A impessoalidade está relacionada à finalidade, ou seja, ao fim estatuído pela lei e cuja perda significa desvio que invalida o acto, estando igualmente relacionada à imputação da actuação administrativa e à necessidade de observância do princípio da isonomia. Indicativo de imparcialidade, condiciona a actividade administrativa a deferir tratamento igual a todos, independentemente de qualquer interesse público.

c) **Princípio da Moralidade:** Proibição da actuação administrativa de se distanciar da moral, dos princípios éticos, da boa-fé, da lealdade. A actuação administrativa não

pode contrariar, além da lei, a moral, os bons costumes, a honestidade, os deveres de boa administração. A boa-fé, a lealdade, a razoabilidade e a proporcionalidade são princípios gerais que ditam o conteúdo do princípio da moralidade administrativa.

d) **Princípio da Publicidade:** É o dever de dar publicidade, de levar o conhecimento do acto ou da actividade administrativa a terceiros. A actuação transparente do Poder Público exige a publicação. A publicidade é obrigatória como meio conferidor de eficácia da actividade administrativa, mas se admite a manutenção do sigilo quando expressamente autorizado na Constituição ou quando constituir possível prejuízo para a colectividade ou para outrem.

e) **Princípio da eficiência:** Preza-se por buscar a consecução do melhor resultado possível, ressaltando o dever de atentar para os padrões modernos de gestão ou administração, vencendo o peso burocrático, actualizando e modernizando os processos. Exige nesse sentido que a actividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. A ideia de eficiência aproxima-se da economicidade. Visa atingir objectivos traduzidos por boa prestação dos serviços, do modo mais simples, mais rápido e mais económico, melhorando a relação custo/benefício do trabalho da Administração.

A prática democrática mostra, entretanto, que não existe democracia perfeita ou um Estado de Direito que respeite e aja de acordo com os princípios democráticos, na sua plenitude, como pode ser verificado a seguir.

2.2 Democracia: Processos, Fundamentos e Críticas

Ao longo do tempo a democracia vem sofrendo transformações e adaptações. Aquela ideia original de que a democracia unificava Estado e a sociedade não se realizou, ao contrário, provocou divisões, configurando uma ruptura com o passado aliada a uma alteração do sentido da própria democracia: esta, segundo Rosenfield (2003), deixa de ser a organização da polis para passar a ser uma forma de governo de Estado. Assim, a proclamada democracia liberal, expressão dessa mudança, ao transferir o centro de poder para uma esfera supra social com uma consequente reestruturação organizacional das relações sociais e políticas apresenta problemas, sendo hoje objecto de críticas. Acompanhar, em linhas gerais, este processo, é o intento deste capítulo.

2.2.1 A Democracia Ateniense

O significado etimológico da palavra democracia vem do grego *demos* (povo) e *kratos* (poder ou governo), que significa “governo pelo povo” ou “governo de muitos”. O governo de muitos era, para Aristóteles, também o governo dos pobres, uma vez que estes eram a maioria nas cidades gregas, chegando mesmo a afirmar que “há democracia sempre que as magistraturas forem dominadas por uma maioria de cidadãos livres e pobres.” (1998:283). Ao contrário, considerava um Estado essencialmente oligárquico “sempre que as magistraturas forem dominadas por uma minoria de cidadãos ricos e bem nascidos” (1998:283).

Com evidência, predominam nesta definição duas abordagens: uma quantitativa e outra qualitativa. Em relação à primeira, basta relembrar que na antiguidade grega a democracia emergiu como uma forma de governo, numa divisão tripartida, onde se destacavam também a monarquia (governo de apenas um) e a aristocracia (governo de poucos). A segunda abordagem remete a uma associação entre democracia e ‘classes sociais’, ou mais precisamente para uma tensão entre estas.

É precisamente em relação a esta segunda abordagem que se fizeram sentir algumas vozes discordantes com a democracia ateniense. Os mais conhecidos filósofos e escritores desse período ficaram conhecidos como críticos da democracia, como é o caso de Platão, o mais radical, assim como o seu mestre Sócrates, e o próprio Aristóteles, que, embora mais moderado, não deixava de apresentar alguma suspeição em relação a este regime. Os dois primeiros consideravam que para o desempenho do governo eram necessárias competências especializadas, pelo que as “classes populares” não estariam em condições de o assumir.

Entre muitas outras dimensões existem algumas que fazem toda a diferença da antiguidade grega para a sociedade actual. Por um lado, o facto de a democracia ateniense constituir muito mais uma espécie de sociedade política, em vez de um Estado, com uma estrutura governativa, como hoje em dia é perspectivado. Por outro lado, a escala territorial em que se processava a democracia. Este regime foi concebido e desenvolvido a partir das experiências de Atenas e de outras cidades democráticas independentes, as chamadas cidades-estado ou *polis*. Tratavam-se de pequenos territórios, em regime de auto-governação, realidades que não encontram paralelo com e nas sociedades actuais.

De relevar, ainda, o facto de a participação se processar de forma pessoal e directa dos cidadãos no governo da cidade, sem a intermediação de partidos políticos ou de um governo eleito. Nessa perspectiva, destaca-se igualmente a necessidade de associar democracia e liberdade de expressão, uma vez que o debate democrático se processava no espaço público, perante um colectivo elevado de participantes. Seria errado argumentar que, na generalidade das sociedades democráticas modernas, não existe liberdade de expressão, embora ainda assim se opte por colocar esta questão, porque se crê que não se deve aceitar como realidade líquida, deixando de a interpelar na actualidade

Por último, cabe referir a necessidade de uma identificação dos cidadãos com o destino do seu País ou de sua cidade, o que remete para a dependência entre estes, ao contrário do pensamento moderno da democracia liberal que os concebe como auto-suficientes, num quadro de liberdade suprema. Esta questão associa-se ao actual conceito de cidadania activa, que embora politicamente reivindicado nem sempre é de fácil operacionalização.

2.2.2 Processos e Fundamentos da Democracia na Modernidade

Contrariamente à ideia original de democracia, que unificava Estado e sociedade como um só corpo, a modernidade veio provocar uma divisão entre eles. Como relembra Rosenfield (2003, p.12):

A democracia tornou-se uma adjectivação do Estado em expressões como ‘Estado Democrático’. É como se a democracia tivesse perdido a sua significação prática de ser o lugar público do processo de identificação da sociedade consigo em proveito de uma nova forma de organização política.

Aquilo que se depreende das palavras do autor é que, hoje, se assiste a uma ruptura com o passado aliada a uma alteração do sentido da própria democracia: esta deixa de ser a organização da *polis* para passar a ser uma forma de governo de Estado. Esta mudança implicou, obviamente, a transferência do centro de poder para uma esfera supra social e à consequente reestruturação organizacional das relações sociais e políticas.

Implícita a esta alteração está a passagem de uma democracia directa a um sistema de representação política. A complexidade das sociedades e a dimensão territorial dos

emergentes Estados-nação tornava difícil ou mesmo impossível a prática ateniense. A solução encontrada passou pela definição de um sistema de representação, baseado na realização de eleições frequentes, como forma de controlo popular sobre os representantes. A pluralidade do debate político deste sistema seria assegurado pela criação de partidos políticos, capazes de elevar a reflexão e permitir que a constituição de um governo resultasse de uma “coligação representativa” de interesses, em presença da maioria dos grupos sociais.

Esta mudança paradigmática não foi pacífica, pois muitas foram as vozes que se fizeram ouvir, colocando em causa a representatividade como um princípio democrático. Jean-Jacques Rousseau, considerado por muitos o pai da democracia moderna, foi certamente o autor que mais veementemente marcou a sua diferença, quando, socorrendo-se do exemplo inglês que antecederia a Revolução Francesa de 1789, quis demonstrar que *“o povo inglês pensa que é livre; está muito enganado, só o é durante a eleição dos membros do Parlamento; logo que eles estão eleitos, é escravo, não é nada. Nos curtos momentos da sua liberdade, o uso que dela faz merece bem que a perca”* (Rousseau, 1999: 97 apub Editora Europa-America).

Rousseau ‘encabeçava’ uma linha de pensamento francês sobre a democracia, que interpretava o interesse comum como distinto da mera soma dos múltiplos interesses em presença numa dada sociedade. Por outras palavras, a vontade geral não poderia ser igualada à soma indiferenciada das vontades individuais. Como realçou o autor,

A soberania não pode ser representada pela mesma razão porque não pode ser alienada; ela consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade geral não se representa: é a própria ou é outra; não existe meio-termo. Os deputados do povo não são, portanto, nem podem ser, seus representantes, são apenas seus comissários; não podem tirar quaisquer conclusões definitivas (Rousseau, 1999: 96/7 Apub).

Esta questão está no cerne das críticas do debate político sobre a representatividade como forma de governo, pois realça, entre outros, os seguintes aspectos, ou seja, o voto é individual, pelo que só pode representar os interesses particulares de quem o exerce. Por sua vez, a agregação dos votos, de onde resulta uma maioria, não traduz a vontade e o interesse geral. Esta mudança não foi todavia suficiente para fazer esquecer uma das maiores ambições implícitas na ideia original de democracia, ou seja, a vontade de suprimir a separação entre governo e governados, entre eleitos e eleitores, entre Estado e sociedade.

Contrariamente ao que se assistiu no século XIX e mesmo antes, em que a democracia era vista como uma questão de classe, razão pela qual gerou, simultaneamente, tanto ódios quanto simpatias, na primeira metade do século XX verificou-se uma certa inversão, passando a existir um maior consenso em torno da democracia, ou mais precisamente da vontade de um determinado modelo de democracia. A abordagem linguística ou terminológica dos grupos defensores da restrição da participação às classes mais populares abandonou termos como ‘povo’ e ‘população’, entre outros, para passar a fazer a distinção entre «democracia de massas» e «democracia liberal» (Arblaster, 2004).

Autores como Stuart Mill e Lippmann defendiam, anota Cruz (1989), a completa restrição da participação da população ao acto do voto no momento das eleições. Para além disso, qualquer intenção participacionista seria entendida como interferência na acção dos governantes. Esta abordagem representa, conforme refere, uma clara revisão da teoria democrática tradicional, a que se juntaram outros autores como Vilfredo Pareto e Gaetano Mosca, defendendo uma abordagem elitista da democracia, afirmando que todo o governo é conduzido por uma elite.

Para Teixeira (2000, p.91/2), entre a tradição do pensamento democrático rousсенiano e a abordagem moscoparetiana encontra-se Robert Michael que, ao analisar a teoria clássica da democracia, no início do século XX, retira duas conclusões, nomeadamente:

- 1) A democracia ideal, autêntica, é simplesmente irrealizável, encontrando-se por isso destinada a permanecer prisioneira no campo das boas intenções;*
- 2) A democracia real, falsa, baseada no princípio da representação política e no mecanismo eleitoral, é estruturalmente oligárquica e, portanto, antidemocrática.*

Por aqui se pode observar o dinamismo que desde sempre envolveu a reflexão sobre a democracia, ao ponto de se poderem encontrar determinados posicionamentos que chegam ao limite de a negar em termos absolutos, seja na sua forma directa, seja de representação, não por qualquer posicionamento antidemocrático mas por considerarem que o seu ideal não é concretizável.

Também Rousseau, que havia criticado toda a forma de representação, transformando-se, assim, no grande defensor da democracia directa, chegou a concluir na sua obra *O Contrato Social* que:

a tomar o termo no rigor da acepção, nunca existiu verdadeira democracia, e nunca existirá. É contra a ordem natural que o grande número governe e que o pequeno seja governado. Não se pode conceber que o povo permaneça constantemente junto para se ocupar dos negócios públicos, e vê-se facilmente que não poderia estabelecer comissões para isso sem mudar a forma de administração (Rousseau 1999, p. 71 apud Editora Europa America).

A efectivação do debate democrático deparou-se, na primeira metade do século XX, com o confronto entre duas concepções. Por um lado, a liberal e, por outro, a marxista, tendo sido o referido debate claramente favorável à primeira. Quanto ao primeiro, isto é, o consenso liberal conseguiu defender aquilo que parecia difícil, ou seja, a própria democracia e, em simultâneo, limitar as aspirações de participação e de soberania popular. Joseph Schumpeter (1942) foi, provavelmente, o autor mais influente na definição desta teoria elitista, ao defender a democracia como um método político para a constituição de governos e não como um fim em si próprio.

Esta linha de pensamento, receando a democracia como uma ameaça à liberdade individual e como imposição da vontade ‘ignorante’ das massas, conseguia, assim, consolidar uma determinada lógica do pensamento moderno, que viria a tornar-se dominante, e conferia aos eleitos a tarefa de governar livremente, sem interferências exteriores. Schumpeter chegou mesmo a escrever que os eleitores “*devem compreender que, desde o momento em que elegeram um indivíduo, a acção política passa a ser tarefa desse indivíduo e não deles. O que significa que devem abster-se de o instruir acerca daquilo que deverá fazer*” (1984: 295). Já para os marxistas, a condição central para a democracia assentava na transformação da relação entre capital e trabalho, como o eixo nuclear do processo de soberania popular.

Como relembram Santos e Avritzer (2003), outro dos aspectos relevantes do debate político sobre a democracia, na primeira metade do século XX, centrou-se no papel da burocracia na vida democrática. Estes autores relembram a abordagem de Max Weber, sobre a: “*inevitabilidade da perda de controlo sobre o processo de decisão política e económica pelos cidadãos e seu controlo crescente por formas de organização burocrática*”. Os autores referem que, para Weber,

o fenómeno da complexidade colocava problemas ao funcionamento da democracia na medida em que criava uma tensão entre soberania crescente, no caso o controlo dos governos pelos governados, e soberania decrescente, no caso o controlo dos governados pela burocracia (Santos e Avritzer, 2003, p. 41)...

Os argumentos liberais foram igualmente vencedores em relação à questão antiga e já aqui afluída, da necessária adaptação da democracia às grandes escalas territoriais e demográficas da modernidade, referência que acabou por consolidar a representatividade política como a única solução possível.

Subjacente a todos estes fundamentos liberais da democracia como método para a eleição de uma elite política, transparece a ideia do eleitorado como um colectivo manifestamente passivo, o que no entender dos seus defensores deve ser encarado com satisfação e optimismo. A apatia política poderia, assim, “*reflectir uma democracia saudável*” (Lipset, cit. In. Arblaster, 2004: 72).

A democracia liberal beneficiou de uma simpatia e adesão significativas ao longo de todo o século XX. Basta relembrar, entre outros, a queda dos regimes ditatoriais na década de 1970, em Portugal e na Espanha, e mais tarde em Cabo Verde, e o colapso dos regimes ex-comunistas da Europa de Leste. Com isso criou-se a ideia generalizada dos estados-nação para a democracia, como um imperativo do progresso, alicerçado no ideal da modernidade Ocidental.

2.2.3 Críticas ao Modelo de Democracia Liberal

Apesar de a abordagem liberal se ter tornado dominante ao longo do século XX, no período do pós-guerra assistiu-se a uma revalorização dos argumentos participacionistas que haviam perdido peso nas últimas décadas, pondo em causa muitas das limitações do modelo democrata-liberal. Do ponto de vista da representação política, para a constituição de governos, muitas foram as vozes que se ergueram dizendo que esse modelo de democracia se havia traduzido em poder exercido por pequenos grupos afastados dos eleitores e amplamente dominado por interesses e disputas medíocres dos partidos políticos (Giddens, 1997).

Os defensores de uma concepção alternativa ao modelo de democracia dominante colocaram a ênfase numa nova relação entre o Estado e a sociedade que não se restringisse ao mero método de constituição de governos, mas promovesse também a criação de espaços e novas formas de participação do cidadão. Tratava-se, no fundo, de alargar o campo da deliberação democrática, até então restrito aos eleitos, a novos actores sociais e políticos. Santos e Avritzer (2003) relembram, a este nível, o contributo importante dado por múltiplos movimentos sociais na segunda década do século passado. As renovadas exigências de participação vieram criticar a excessiva centralização e burocratização do poder, exigindo, em alternativa, processos de abertura e descentralização democráticas.

No contexto da globalização actual, as críticas à democracia liberal foram adquirindo uma nova dimensão. A crescente dependência do poder político face ao poder económico, tem sido apontado, por muitos autores e frentes políticas, como uma ameaça à democracia, dada a grande concentração de poder em instituições que se regem pelo bem privado, ou seja fora do alcance do Estado e não eleitas pelo voto popular, o que é antagónico à ideia de democracia. Relembra-se as palavras de Arblaster (2004, p.84) sobre aquilo que considera ser um dos paradoxos do pensamento político contemporâneo:

enquanto uma teoria muito convencional tentou restringir a ideia de democracia à escolha de um governo a partir de elites competitivas, aceita-se também perfeitamente que a soberania teórica destes governos ‘democráticos’ não seja igualada pelos seus reais poderes sobre a sociedade. Se um tão grande poder fica fora do domínio ou do controlo dos governos eleitos, é certamente estranho defender que as exigências da democracia estão satisfeitas só quando o governo é popularmente eleito e, em princípio, responsável.

A crescente suspeição lançada sobre a classe política, em muitas das democracias do Mundo, acusada de práticas de corrupção, partidarismo generalizado do aparelho de Estado e da Administração Pública, utilização do poder público para favorecimento e enriquecimento pessoal, beneficiação de interesses privados em detrimento do interesse público, entre outros aspectos, têm como consequência aquilo a que Alain Touraine (1994), sociólogo francês, chama de *crise da representatividade política*. É como se as pessoas já não se sentissem representadas e o seu papel de cidadãos tivesse sido reduzido ao de eleitores. Para ele, as garantias constitucionais e jurídicas perdem sentido à medida que a vida social, económica, cultural e ambiental se degrada. No

contexto da economia de mercado, a democracia transformou-se, diz ele, em liberdade de consumo, em “supermercado” político (Touraine, 1994).

Num contexto como este, o que começa a estar em causa é a legitimidade da própria democracia. Esse questionamento ganha mais força quando se analisam as taxas de participação dos cidadãos nos diferentes actos eleitorais, que como se sabe têm sofrido um decréscimo acentuado nos tempos mais recentes. As amplas lutas políticas e sociais do passado, pela democratização do voto, vêm-se hoje confrontadas com uma situação de desvalorização desse direito. É caso para se questionar por que razão o acto central de participação dos cidadãos, o voto, é tão pouco estimulante para uma vastíssima camada da população? O poder político tende a encontrar um conjunto de argumentos de causa que normalmente residem fora de si, ou seja, dependem de outras variáveis que não a qualidade da democracia.

Para Arblaster (2004, p.137), esta apatia dos eleitores pode reflectir

a convicção generalizada de que ‘votar não vai alterar nada’, de que alterações de governo não têm qualquer importância, uma vez que o verdadeiro poder está fora do controlo do governo. (...) o absentismo nas eleições não é claramente tão irracional como seria se fosse resultado de indolência e de irresponsabilidade.

Outro dos aspectos paradoxais da democracia liberal, para o qual Giddens (1997), chama a atenção, é que, apesar dos seus princípios e regras se encontrarem em processo de universalização, a democracia continua restringida ao espaço do Estado-Nação. Este aspecto adquire uma maior importância no contexto de globalização das sociedades actuais, em que grande parte das medidas de regulação da actividade das pessoas e dos Estados são tomadas em instâncias de carácter supranacional, não eleitas democraticamente.

Quando confrontado com o estado da democracia moderna, Norberto Bobbio (2002) identifica a existência de cinco promessas do ideal democrático não cumpridas. Em primeiro lugar, considera que o povo, composto por indivíduos, deixou de ser soberano. Os sujeitos politicamente relevantes são os grupos organizados, como é o caso das grandes organizações, associações de diversas naturezas, sindicatos, partidos políticos, entre outros, e não os indivíduos. O povo como unidade de indivíduos, com direito de participar directa ou indirectamente na vida política, perdeu lugar para o povo representado por diversos grupos de interesses. Esta promessa não cumprida

remete, claramente, para a desigual distribuição de poder no contexto da democracia moderna.

Uma segunda promessa não cumprida, e resultante da anterior, emerge da ideia da representação de interesses vinculada a um mandato e a um programa, o que torna a democracia moderna contraditória com o seu próprio princípio fundador, baseado na representação política. O papel do Estado resume-se, deste modo, à mediação dos múltiplos interesses organizados na sociedade, negligenciando aquilo que são os interesses nacionais.

A terceira promessa concerne a derrota do poder oligárquico. A democracia representativa é, em si mesma, a rejeição do princípio da liberdade como autonomia. A eliminação da tradicional distinção entre eleitos e eleitores, governantes e governados ficou por realizar. A democracia moderna estagnou no seu processo de desenvolvimento, resumindo-se a um procedimento de legitimação política de determinados grupos.

Como quarta promessa, o autor aponta a eliminação do poder invisível, pretendendo com isto dizer que, em paralelo com um Estado visível existe um outro invisível. Tal indicativo reporta-se ao secretismo associado à democracia. É como se as grandes decisões estivessem envoltas em sigilo, longe dos olhares externos, resumindo a relação com a população aos actos publicitários das acções governativas, esses próprios controlados e manipulados.

A educação para a cidadania é a quinta promessa não cumprida do ideal democrático. A democracia requer cidadãos activos, mas o modelo de representação não tem feito nada além do que produzir um fenómeno generalizado de apatia política.

O vínculo entre ética e política é inelutável, razão suficiente para inserir um questionamento sobre o que segue.

2.2.3 A Relação Administração Pública e Cidadãos Activos num Estado

Democrático de Direito

Ao longo deste trabalho sublinhou-se o papel da Administração Pública como instrumento operativo do Estado para levar ao cabo as políticas definidas, às quais *a priori* corresponderiam à expressão das vontades e interesses da sociedade. Neste sentido, os cidadãos, na sua relação com a administração pública, manifestariam suas perspectivas, de diferentes modos, em função da natureza das suas necessidades.

Assim, se é certo que todos terão de interagir com determinados tipos de serviços independentemente das suas motivações, como sejam os que se prendem com os impostos, a segurança social, os sistemas de ensino, os serviços de registos e identificação civil, etc., esta realidade levaria a diferentes percepções do cidadão face à Administração Pública, o que repercute, por sua vez, em diferentes níveis de visibilidade, exigência e perscrutação relativamente à mesma.

Todavia, se esta situação justifica, de certo modo, a necessidade dos mecanismos de avaliação ou fiscalização, controlo e auto-controlo da administração pública, de acordo com diferente graus de independência e autonomia, áreas de actuação da administração pública e competências, também é verdade que sendo os cidadãos agentes privilegiados, constituindo uma espécie de caixa de ressonância da actuação da Administração Pública, se pode, por seu intermédio, aferir da eficácia e pertinência das alterações e processos de mudança introduzidos, e em que medida, para aqueles, se traduzem numa melhoria efectiva da qualidade do serviço público prestado.

Assim, a sua visão e papel para o estabelecimento de uma cultura de actuação ética na administração pública Cabo-verdiana reveste-se de uma importância extrema. Esta realidade poderá mostrar que se faz necessário optimizar o modo corrente de aproveitar os contributos efectivos e potenciais decorrentes da sua posição, para além de questionar a forma como está sendo efectuada a sua auscultação para efeitos de avaliação e tomada de consciência dos aspectos a melhorar. Sendo assim, é necessário apostar no desenvolvimento de mecanismos de participação e envolvimento dos cidadãos. Para o efeito, é imprescindível criar estruturas e metodologias que privilegiam a sua proactividade e participação, em vez de continuar pela via dos mecanismos *ex-post*, que se assentam em medidas de aferição indicativas.

No entanto, isto implica uma consciencialização e sensibilização para a cidadania activa, assim como uma consequente participação e intervenção dos cidadãos através da responsabilização saudável em termos de direitos e deveres e evidenciação da importância e necessidade dos contributos para a melhoria dos serviços de que os próprios necessitam ou usufruem. Para avançar no exposto, incumbe reportar aos seguintes excertos:

A melhoria do funcionamento da Administração Pública e da possível mudança de competências e de comportamento dos cidadãos, relativamente à coisa pública, assentam, fundamentalmente, na implementação de estruturas de inserção dos cidadãos na Administração (Mozzicafreddo, 2000, p.31-32).

Deste modo, mostra-se necessário criar condições, no âmbito da Administração Publica, para a sua abertura, receptividade e capacidade de assimilação relativamente a esta nova forma de relacionamento, nomeadamente, através de mecanismos de inserção dos cidadãos e da forma de os perspectivar.

- 1) “Administração deve encarar os cidadãos – como cidadãos e não como votantes, utentes ou clientes. Deve reduzir o controlo e abrir-se à confiança e à eficácia da colaboração em vez da desconfiança. Esta perspectiva do serviço público apoia-se nos seguintes princípios: a) servir em vez de comandar; b) partilha da responsabilidade e do serviço público; c) pensar estrategicamente, mas agir democraticamente; d) servir cidadãos e não clientes; e) prestar contas com atenção para além do mercado, aos padrões profissionais de prestação de serviço e ao interesse do cidadão; f) valorizar a pessoa e não apenas a sua produtividade; g) valorizar a cidadania; e h) administração catalisadora e facilitadora do dialogo com os cidadãos” (Bilhim, 2000, p. 82).

Com evidência, assumir tais predisposições levaria a uma mudança profunda no papel e forma de perscrutação exercida pelos cidadãos, singularmente ou organizados em grupo ou associações, uma vez que estes passariam a fazer parte activa das próprias estruturas da administração, ao contrário da realidade actual, assente num afastamento em termos de definição e concepção de soluções, e de um controlo exercido de forma passiva e remota com resultados pouco visíveis do ponto de vista do cidadão, dada a sua não integração e envolvimento activo com sua realidade mesma.

- 2) “(...) o comportamento de desconfiança do cidadão face à administração pode vir a ser limitado, desde que se potenciem espaços adequados à utilização das experiências e das singularidades que os cidadãos carregam em si, pelo facto de serem os sujeitos privilegiados dos actos administrativos. O acolhimento e a interiorização das sugestões e das experiências heterogéneas dos indivíduos, em estruturas apropriadas para esse efeito – ultrapassando a tentativa de melhorar a relação entre cidadãos e administração através do livro de reclamação, por exemplo – podem aprofundar as competências dos cidadãos relativamente aos actos administrativos que lhes dizem respeito”. (Mozzicafreddo, 2000, p. 32).

A efectivação desses espaços e mecanismos de inserção e participação dos cidadãos no quadro das organizações da administração pública, promovendo por essa via a cidadania activa, deve concretizar-se por forma a permitir uma natural conjugação de reflexões e contributos, pois se entenderem como elementos opostos, eventualmente imperará uma atmosfera de fiscalização, em vez de comunhão de esforços.

- 3) “Assim parece-nos de toda a utilidade reflectir sobre as possibilidades de implementação de uma comissão onde os cidadãos, representados com base num mecanismo próprio, possam participar, em níveis diferenciados, no diagnóstico das situações, nas deliberações e no processo de implementação das decisões dos actos administrativos e de determinadas políticas públicas” (Mozzicafreddo, 2000, p. 33).

Deste modo, a perscrutação pública resultará de uma dinamização da participação activa dos cidadãos nos processos de acção da administração pública, com inevitáveis e benéficas repercussões ao nível da ética, através de uma maior transparência, participação e interligação como pode ser verificado no fluxo abaixo.

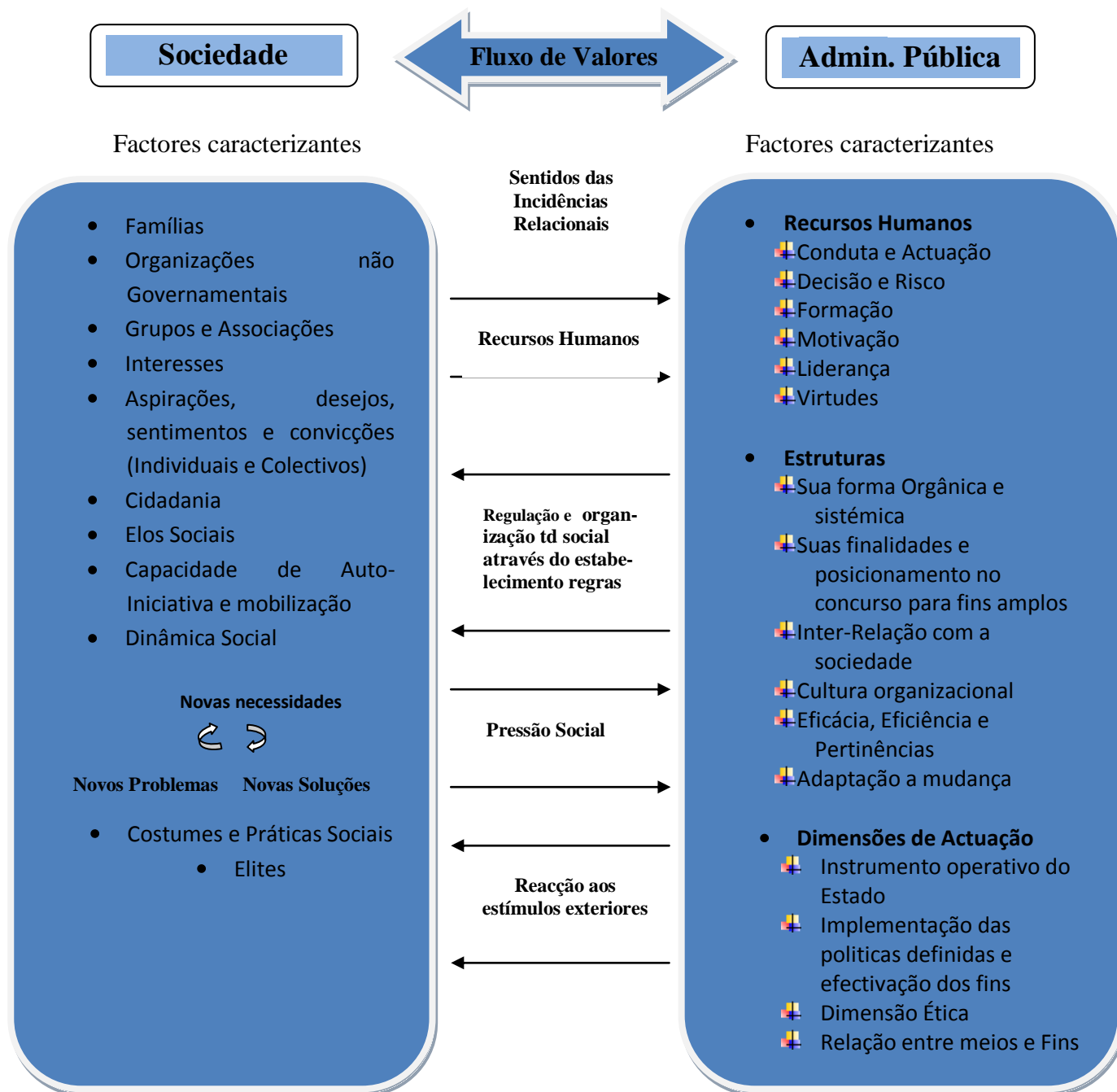


Fig. 1: A Ética na Administração Pública e sua dialética relacional

Fonte: A Ética na Administração Pública, Soares, Luis MiguelPereira (2008 p. 49)

A Figura 1, acima, representa as ligações estabelecidas entre a sociedade e a Administração Pública, revelando o tipo de estrutura relacional e as suas interações, com implicações mútuas de cariz diferenciado, tendo em conta a natureza e especificidades de cada uma das realidades, salientadas genericamente pelos seus factores caracterizantes que por esse motivo exercem uma incidência própria que se manifesta em termos de fluxo de valores, sublinhando-se a efectiva simbiose em termos de repercussões éticas mútuas esta interacção tem subjacente. Neste sentido, a

dinâmica decorrente dessa interação conduz a uma situação de constantes solicitações de parte a parte, cuja prática quotidiana assim o demonstra, o que exige uma permanente dialéctica relacional. O diagrama demonstra que a administração terá de ser encarada numa dupla perspectiva a sociedade que constitui a sua razão de ser, onde se encontra inserida e na qual interage e onde observa os seus fundamentos éticos; e na perspectiva da sua própria realidade enquanto sistema estrutural e organizacional, dos elementos éticos referenciais das suas práticas e do seu papel perante a sociedade. De onde, a próxima focalização.

2.3 Ética versus Éticas: Um Questionamento à Moralidade da Imagem

De acordo com Etchegoyen, em “La Valse des Éthiques” (1991), a transição da moral singular para as éticas plurais é um sinal dos tempos de hoje. Ora, entende o autor que

os homens do poder sabem, desde Maquiavel, que a moralidade da imagem pode ser um poderoso elemento de eficácia concebido como fundamento essencial de sua acção. Se a ética funciona bem, é preciso dela usar e mesmo abusar. Mas a obscuridade triunfa quando os actores sociais se investem de nova legitimidade em múltiplos lugares: propõem então sua ética àqueles que dominam, comandam ou controlam. O indivíduo, vagando entre essas esferas, não reconhece mais a voz da consciência. Ei-lo envolvido por uma valsa das éticas no ritmo dissonante de partituras heterogêneas cada vez orquestradas de modo diferente. A oferta de éticas responde mal à demanda de moral.” (Etchegoyen, 1991, p. 14-15).

Para Etchegoyen (1991), a desmoralização nas práticas sociais e individuais desorienta o comportamento das pessoas e, em especial, o comportamento dos jovens, que se subordinam aos discursos dominantes. Os direitos, desconectados da essência de sua dimensão moral tornam-se, por um lado, abstractos, considerando o homem como uma generalidade vaga, não mais o outro, ou o próximo; e no quotidiano, reafirma, o nosso comportamento não pode ser conduzido apenas pelos grandes preceitos dos direitos dos homens. No quotidiano, porém, a destruição do sentimento religioso e dos valores tradicionais da família aumentam essa desorientação das pessoas. Por outro lado, a corrupção do político parece não mais poupar qualquer partido. O Estado oferece aos cidadãos, por todos os seus poderes, frequentes exemplos da palavra que não cumpra. No mundo dos negócios, os valores éticos não correspondem também ao mundo da consciência, pois subordinados que estão aos valores económicos. O dinheiro, reconhecido como padrão internacional de valor,

recompensa, mérito e sucesso, não responde também à questão moral da felicidade das pessoas. Assim, para Etchegoyen (1991, p.15), no mundo contemporâneo, embora aparentemente *“banida dos discursos, eliminada das acções, a ética ou moral continua no entanto a exercer uma fascinação essencial sobre o imaginário das pessoas”*. Como a distinção entre o bem e o mal é uma necessidade social e existencial, prossegue o autor, *“o desejo de moral deriva de uma dupla exigência: precisamos de referências e da espiritualidade”*. Os homens e as mulheres de hoje precisam de referências de valor, *“mas não se deve multiplicá-las ao infinito. De tanto sofisticar as formulações, o cidadão se perde em valores infundados, ao passo que a consciência poderia apreender essas referências de maneira bem mais simples e imediata”* (Etchegoyen, 1991, p.15).

2.3.1 A Moral, objeto da Ética, e seu Aspecto Dialético

Segundo Vázquez (1975:12) *“a ética é a ciência que estuda o comportamento moral dos homens na sociedade”*. Esta definição nos remete a duas questões importantes, segundo Passos (2004):

Ao carácter social da moral e a seu aspecto dialético. O primeiro relaciona-se com o papel que ela desempenha na sociedade, no sentido de possibilitar um equilíbrio entre os anseios individuais e os interesses da sociedade; assim, não existe uma moral individual; ela é sempre social, pois envolve relações entre sujeitos. Perante isso, as normas morais são colocadas em função de uma concepção teórica em vigor, que é quase sempre a concepção dominante. (Passos, 2004, p.23).

No segundo aspecto, é sabido que os valores morais expressam uma cultura. Dessa forma, variam historicamente, pois cada sociedade edifica suas normas a partir das suas crenças, modelo social, formação económica e social. É neste sentido que Vaz (1993) relembra que ética desde a sua acepção inicial dirigiu-se à cultura e foi entendida como morada do homem, como abrigo protector do ser humano, ou seja, como a condição de sobrevivência e de convivência e social. Com efeito, a ética profissional não é uma ética distinta da ética geral. O sujeito da ética é a pessoa, não a associação ou uma organização. Neste reverso, a ética é uma ciência prática: não se estuda para saber, mas para actuar. É uma ciência normativa: não diz como actua a maioria - isso seria sociologia -, mas como deveríamos actuar.

Mas a ética é também, uma ciência teórica de carácter normativo, como a lógica, ainda que esta se dirija à razão e, a ética, à vontade. Não se deve confundir, por isso, a *moral* com a *moralidade*. A ética nem sempre coincide com a legalidade. Os comportamentos éticos devem nascer de convicções internas, quer estas sejam de natureza transcendente, quer de raiz humanista. A ética é algo para ser vivido todos os dias; não um remédio ou uma solução para quando surge um problema ou um conflito. (Adaptado da intervenção do professor universitário, José Manuel Moreira “Ética: Um compromisso”2007).

Assim referida, uma cultura organizacional ética proporciona a elevação do clima de confiança e respeito entre os integrantes da instituição, relacionando-se de forma directa ou indirecta com a instituição. Outro benefício complementar diz respeito à redução de custos e aumento de produtividade unida ao crescente nível de satisfação geral advindos de um clima ético e transparente no ambiente de trabalho. Isso implica levar em consideração, no âmbito da Administração Pública, os fundamentos da moralidade administrativa, e as condições para sua realização visando ao bem comum, uma reflexão mais do que necessária.

2.3.2 A Ética como Deontologia

Do ponto de vista histórico-cultural, a ética é manifestamente entendida como um compromisso de um indivíduo, de grupos ou de uma colectividade com valores e normas morais que, por se encontrarem integrados nos hábitos e costumes, sobrevivem até mesmo quando, depois se surgir uma nova estrutura social, domina uma outra moral, neste caso reconhecida como a mais adequada às novas condições e necessidades (VÁZQUEZ, 2005). A ética como deontologia fixa, assim, os deveres e responsabilidades requeridos por um determinado ambiente profissional e pode reflectir a evolução e novas prioridades estabelecidas por este grupo ou categoria de referência. É o chamado código de conduta profissional e sua prioridade é ajudar e orientar os indivíduos integrantes desse grupo a viver os valores e as normas ali preconizados. Serve, portanto, de garantia e segurança para a sociedade e se constitui, ao mesmo tempo, em um instrumento de defesa para os próprios profissionais face a exigências e prepotências a que possam ser sujeitos no ambiente em que actuam.

Um código de conduta profissional é um componente essencial indispensável para o exercício livre e responsável de qualquer profissão digna de “confiança pública”. Embora insuficiente, o código de conduta - como toda a norma - representa um ideal

de comportamento. Mas o comportamento real não reside na norma, reside na virtude. Para um profissional inteirar-se do código, basta uma aprendizagem teórica. A virtude, porém, requer uma aprendizagem prática: a virtude, adquire-se.

Com efeito, as normas têm sentido na medida em que facilitam a aquisição de virtudes, ao assinalar o que se deve fazer e o que convém evitar. A simples implantação de um código de comportamento não assegura portanto que se apreciem e se pratiquem os valores e normas que nele se estabelecem. O código de conduta é algo que se pode aprender, enquanto a rectidão moral e a competência profissional se adquirem com esforço, dentro de uma comunidade de aprendizagem e graças a contínuos exercícios de ensaio e erro, de equívocos e melhorias.

2.4 Ética e Transparência: Pilares da Administração Pública Cabo-Verdiana

A ética e a transparência não orientam, pelo exposto até aqui, apenas as acções dos indivíduos. Aplicam-se igualmente aos entes colectivos e jurídicos e aos seus procedimentos. É assim que alcançam a Administração Pública, subordinada que está aos mesmos princípios e conceitos reguladores da intervenção do Estado, como ente ético-político, submetido ao controle social. Não se trata aqui dos princípios de comando e orientação esculpidos na Constituição Republicana de 1992 e abrangidos pelas suas normas, mas do conjunto de costumes e instituições que compõem o espírito e a vida de um povo.

O julgamento ético e moral no âmbito da Administração Pública, porém, necessita ter carácter objectivo e público e, dependendo do grau de desenvolvimento da sociedade, expressar-se-á com maior ou menor rigidez. Por isso, dada a dificuldade de atender ao requisito da objectividade pela relativa imprecisão dos conceitos de ética e moral, prefere-se, no julgamento dos actos administrativos, a noção de legalidade, a que se encontra subsumido em boa parte o conceito de moral, uma vez que este vem sendo absorvido crescentemente pelo Direito enquanto instância vinculada à Justiça. O melhor exemplo disso está no chamado controlo de legitimidade ou de finalidade do acto administrativo. Esse tipo de controlo, legalmente estatuído, vai além da formulação do acto; penetra na sua intimidade, para desvendar a intenção do agente e o resultado, já que o agente, mesmo atendendo pretensamente à formalidade legal, pode praticar o acto para alcançar uma finalidade diversa da estabelecida pela lei, para beneficiar a si ou a outrem, em detrimento do interesse público.

Vê-se, assim, que a concepção de moralidade administrativa envolve-se com o conceito de finalidade do acto, a sugerir que a imoralidade está no desvio de poder ou de finalidade, resultando então, como essencial, perscrutar a intimidade do procedimento do agente e a sua intenção.

Tenha-se em conta que o acto administrativo, embora sua feição de legalidade, estará viciado se revelar a inexistência material ou jurídica de motivos, ou, no caso de procedimento discricionário, se estiver afectado pela imoralidade. É nesse momento, quando o administrador tem maior liberdade de acção para valorar o motivo e o conteúdo, que o componente de moralidade assume maior importância, exigindo, dos sistemas de controlo, especial investigação sobre a legalidade intrínseca do acto.

O gestor público, no uso de suas competências legais, não se deve orientar apenas pelos preceitos que as envolvem, mas que saiba distinguir o lícito do ilícito, o justo do injusto e o bem do mal; enfim, que atente também para os princípios da moral comum e da ética. Comportamento este que não há de se realizar apenas na sua intimidade, porque importa que seja exteriorizado, transparente e se manifeste perante os sistemas de controlo aos quais se deve submeter, a aplicar-se o prolóquio da mulher de Júlio César, Imperador Romano: “Não basta que seja honesta, há também de parecer honesta”.

É necessário, pois, que a honestidade se faça acompanhar de eficiência, de eficácia, de produtividade e de qualidade, para que o comportamento ético e moral não resulte frustrado em seus fins, uma vez que a realização da ética não se esgota em si mesma, tanto quanto a moralidade da Administração Pública não se limita à distinção entre o bem e o mal, devendo esta ser acrescida da ideia de que o fim é sempre o bem comum.

2.4.1 A Moralidade nas Decisões: Procedimentos e Implicações para o Indivíduo e para o Colectivo

A ética e a transparência na Administração Pública só são possíveis se inseridas numa política global e, integradas, visando sua efectivação. E isto é assim, porque medidas avulsa e, por isso, inoculas como publicações de leis e princípios ou mesmo mecanismos de controlo da conformidade processual ou legal, independentemente da contribuição ética que possam trazer, são marcados por uma utilização de cariz meramente simbólico e não significam, tão pouco a interiorização, quanto mais a

garantia de conformidade de actuação e conduta para com os mesmos e até responsabilização decorrente de más práticas. Aliás, deve dizer-se que a verificação ética dessa conformidade é inexistente ou pelo menos inexpressiva, pois as inspecções, fiscalizações e processos de auditoria usuais são de carácter formal, ou seja, estão ligados aos processos e procedimentos burocráticos resultantes da aplicação, interpretação e/ou não cumprimento de regras (leis, decretos-leis, decretos, resolução, regulamentos, etc), e demais instrumentos regulatórios de tipo financeiro ou procedimentos administrativos.

Não são analisados, portanto, os fundamentos e as implicações éticas das decisões tomadas, já que muitas vezes a fronteira da legalidade não é correspondente com a fronteira da ética. Daí que a simples observação de requisitos formais ou processuais pode nada significar acerca da ética e da transparência subjacente à tomada de decisões.

Sendo assim, é imprescindível ter uma política ética aliada à transparência o que consiste na aferição das virtudes dos dirigentes da administração pública, sua receptividade e proactividade relativamente a tais fundamentos na relação de competência profissional sobretudo.

Desta forma, poder-se-á determinar qual o seu grau de adesão e sensibilização ética, dado o seu papel referencial em termos da condução das organizações e das repercussões éticas das suas decisões e comportamentos, da própria cultura organizacional, e sobretudo, da sua importância crítica para o sucesso das políticas definidas e, até, para a sua própria concepção. Pois, conforme referido, todo o esforço para a efectivação de uma conduta ética e com transparência na Administração Pública será infrutífero se não houver uma estrutura dirigente e de liderança que, a esse nível, a possa colocar em prática, servindo-se de meios coerentes e adequados.

Para isso, é necessário que exista o empenho e o compromisso político, por parte dos Governos, pois é deles que depende a iniciativa e a força para a implementação das políticas públicas, neste caso a política ética, com transparência, constituindo em si uma reforma em termos de revitalização da liderança da Administração Pública em Cabo Verde. Por essa via, os princípios e fundamentos de uma política ética e transparente adquire amplitude social, e uma vez submetida ao exercício de uma cidadania activa, ser reconcebida e aperfeiçoada visando ao alcance do bem comum.

2.4.2 Por Que Dimensionar um Código Deontológico para os Funcionários

Públicos em Cabo Verde?

As pessoas são a essência da ética. Esta evidência é de tal modo pungente que a sua simples referência parece redundante e, de tal sorte, desnecessária. No entanto, este é o princípio cuja completa assunção e interiorização é condição imprescindível para se falar seriamente em ética na Administração Pública.

As incidências éticas relacionadas com a conceptualização de sistemas e estruturas organizacionais e sua definição em função de determinados objectivos manifestam-se, por um lado, em termos de uma componente motivacional, que se prende com os fins que se desejam atingir e que estão na base da sua delineação; e, por outro, em termos da incorporação e assunção da dimensão ética nessa mesma conceptualização. Este é um aspecto que deve ser destacado, porquanto as incidências éticas da acção, do papel e da intervenção das pessoas no âmbito da administração pública não podem apenas ser vistas no sentido estrito da sua actuação e intervenção no contexto da vivência no seio das organizações e das estruturas já existentes. Essas, por sua vez, devem ser compreendidas tendo em conta a dimensão ética em termos da própria concepção e idealização desses sistemas e estruturas organizacionais, dado que isto se irá reflectir posteriormente no momento da sua efectivação, pré-condicionando a actuação dos seus membros.

Aliás, não é difícil imaginar situações em que a forma conceptual de um determinado sistema é geradora, depois do mesmo já ser realidade, de situações éticas complexas.

Os códigos de ética ou códigos de conduta constituem portanto um instrumento e, como tal, estabelecem os valores organizacionais a prosseguir. Estes devem estar presentes de modo a orientar a conduta das pessoas no exercício das suas funções, constituindo um referencial em termos de boas práticas. Neste sentido, delimitam responsabilidades, formas de relacionamento e geralmente estabelecem procedimentos disciplinares no caso do seu incumprimento. Com estas características, os códigos de conduta evidenciam uma dimensão aspiracional e prescritiva, pois exprimem a forma como desejavelmente a conduta, as acções, as práticas e as soluções a desenvolver se deveriam processar.

Assim, devem ser concebidos de forma pragmática e de modo a que possam constituir um referencial genérico de conduta, auxiliando os implicados no exercício diário das funções nos mais diversos níveis organizacionais, quando defrontados a situações que suscitem questões éticas profundas e até dilemáticas ou em processos decisores complexos. Mas não é só o aspecto funcional destes códigos que deve constituir uma preocupação central. Para que seja efectivo e eficaz, também é necessário proceder a sua divulgação e promoção, precisamente como instrumento de trabalho e, sobretudo, fazer participar de forma alargada os funcionários da organização no processo de elaboração, aspecto que deve estar subjacente à lógica de toda a sua concepção.

É de se realçar que os códigos de ética ou de conduta precisam ser permanentemente ajustados às novas realidades e adequadamente concebidos e divulgados. Eles constituem um referencial genérico de conduta, não contendo em si mesmo as soluções e as fórmulas para situações concretas e eticamente complexas com que pode deparar a Administração Pública Cabo-verdiana.

A ética como deontologia profissional têm vindo a merecer crescente atenção nos últimos anos, embora nem sempre por motivos estritamente éticos. A ética não é uma opção, mas uma necessidade. Ninguém pode viver sem uma normativa ética. A ética, mais do que condenar, promove; a ética permite-nos atingir metas que de outra maneira ficariam distantes. Os mais recentes acontecimentos têm vindo a mostrar que cada vez mais, a Administração Pública Cabo-Verdiana precisa munir-se e adoptar um código deontológico. Como diz o povo: “Quem se mete em atalhos mete-se em trabalhos”. Os “atalhos” em ética pagam-se quase sempre muito caro, com custos e perdas tangíveis e intangíveis. As peculiaridades da Administração Pública Cabo-Verdiana são o destaque e o objecto de estudo, tal como pode ser deferido nos procedimentos metodológicos que orientaram a actividade de pesquisa em sua dimensão bibliográfica, documental e empírica.

2.4.3 Evitando os Atalhos: A Efetivação da Ética na OCDE - Um Exemplo a Seguir

Como é sustentado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, designada pela OCDE, no trabalho “Ethics in the public service: Current issues and practice” (2007), o estabelecimento da infra-estrutura constitui uma condição analítica fundamental para a compreensão e efectivação da ética na administração pública, cujas relações estabelecidas entre os seus vários componentes,

ali definidos como um conjunto de oito elementos que suportam três funções interligadas, respectivamente: de controlo, de orientação e a função de gestão.

A infra-estrutura ética surge, então, como instrumento referencial, em relação ao qual os países podem comparar e avaliar os alcances e possibilidades das suas práticas, tendo em conta as suas características e políticas implementadas ou a implementar e, nesse sentido, adoptar soluções que, à luz dessa análise, sejam então, mais adequadas à sua realidade. Desde modo a infra-estrutura ética é composta por oito elementos interligados que, do ponto de vista das organizações da Administração Pública, são os seguintes: *elementos internos* (os elementos que visam possibilitar uma orientação ao nível das condutas e práticas em face das circunstâncias diversificadas e peculiares que a realidade implica): mecanismos de prestação de contas e responsabilização – *accountability*; código de conduta; socialização profissional; condições e estruturas para o exercício das actividades; *elementos externos* (os que constituem regras transversais que enformam os elementos internos e lhes servem de suportes): empenhamento, compromisso e liderança política; dispositivo legal; envolvimento da sociedade e sistemas para a efectivação e operacionalização da ética, e que de forma integrada, sustentam três funções de gestão, conforme acima enunciado:

- A função controlo é possibilitada através da conjugação de três elementos: um dispositivo legal que defina as regras e as normas de conduta de modo a pautar a actuação dos membros da Administração Pública e sua articulação com os sistemas de investigação, particularmente os organismos ligados à investigação criminal e de promoção da legalidade e representação do Estado; mecanismos eficazes de prestações de contas e responsabilização – *accountability*, de modo a aquilatar a eficácia dos resultados alcançados, e se os processos e metodologias utilizados observam as regras e princípios gerais estabelecidos; e o elemento envolvimento da sociedade que, por esta via, efectiva uma avaliação e um acompanhamento das práticas da Administração Pública.

- A função de orientação é alcançada também através de três elementos preponderantes: empenhamento, compromisso e liderança política; código de conduta e socialização profissional. No que diz respeito à liderança política, esta constitui o suporte de qualquer iniciativa que se ligue com a administração pública, e do mesmo modo, com a ética. Seja a título de exemplo na conduta, seja na impulsão para a efectivação da ética, enquanto política ou sistema concebido com esse intento. Relativamente aos códigos de conduta, estes constituem instrumentos que, a

inserir-se numa lógica abrangente da ética (como a infra-estrutura ética) funcionam como padrões analíticos em termos de estabelecimento referencial das condutas, orientando as práticas da administração pública na sua relação permanente com a sociedade. A socialização profissional traduz-se na assunção e transmissão de uma base ética de actuação que deve nortear os membros da administração pública através de formação, direccionados para a ética e as suas implicações, assim como pela conduta dos líderes que por essa via se mostra referência viva e actuante.

- A função de gestão que é consubstanciada pelos elementos: sistema para a efectivação e operacionalização da ética e condições e estruturas para o exercício das actividades. Relativamente ao primeiro elemento, materializa-se na criação de uma estrutura ou entidade coordenadora e de cúpula para efectivação da ética.

Essas três funções, conforme acima enunciado, estão interligadas. Para sua consecução, a OCDE apresenta um conjunto de doze princípios que resultam das realidades dos vários países e do entendimento partilhado sobre a ética na Administração Pública, constituindo referências para efectivação, assim como para a perspectivação dos próprios componentes da infra-estrutura ética face às situações específicas. Assim esses princípios são:

1. Clareza na definição de princípios éticos e normas de conduta;
2. Esses mesmos princípios serem suportados pela lei;
3. Efectivação da função orientação, particularmente na vertente socialização profissional;
4. Nas situações de exposição de más práticas ou condutas contrárias à ética; os membros da Administração Pública devem ter conhecimento de quais os seus direitos e obrigações, assim como dos mecanismos de protecção disponíveis;
5. O empenhamento, compromisso e liderança política devem constituir as referências de actuação na Administração Pública;
6. Processo decisoriais transparentes;
7. Regras claras na relação Administração Pública e sector privado;
8. Os dirigentes/líderes da Administração Pública, ao nível da definição de políticas, procedimentos e práticas devem reflectir essa conduta e preocupação ética de actuação;
9. Os mecanismos da Administração Pública, ao nível de definição de políticas, procedimentos e práticas devem reflectir essa conduta e preocupação ética de actuação;

10. As políticas de gestão dos recursos humanos, assim como as condições e estruturas para o exercício das actividades devem promover a satisfação e desenvolvimento profissional e a conduta ética;
11. Mecanismos de prestação de contas e responsabilização – *accountability*;
12. Estabelecimento de procedimentos sancionatórios, nos casos de condutas ou práticas contrárias à ética, como a corrupção.

2.5 Novos Caminhos são Desenhados para Administração Pública Cabo-Verdiana

A República de Cabo Verde foi graduada, recentemente, como um País de rendimento médio e pertencente à Organização Mundial do Comércio (OMC). A partir disso Cabo Verde viu as suas responsabilidades acrescidas principalmente no que diz respeito à concretização, de uma forma transversal, da ética e da transparência em do seu tecido público. No novo paradigma organizacional, a preocupação com a competitividade e a busca constante pela melhoria da qualidade nos processos, nos produtos e nos serviços é primordial para o sucesso da organização, e nesse contexto, a definição de políticas fundadas na conduta ética e na transparência na Administração Pública Cabo-verdiana se torna um poderoso instrumento para se atingir esse objectivo.

Cabo Verde tem vindo nos últimos anos a encetar um esforço para uma transformação estrutural, mas progressiva, de todo o seu tecido económico e social, tendo como horizonte, por um lado, a inserção na economia mundial, no contexto de globalização e da busca crescente de integração de Cabo Verde seja nos mercados regionais seja no mercado global e, por outro, criar as condições para que os cidadão Cabo-verdianos possam usufruir de forma a mais equitativa possível dos resultados do crescimento e desenvolvimento económicos. Tal posicionamento coloca novos e grandes desafios à organização institucional do Estado e demanda uma redefinição da missão do Estado, bem como de toda a Administração Pública, tanto em termos institucionais como em nível do capital humano. A perguntar então:

2.5.1 Por Que Assumir a Ética e Transparência como Fundamentos da Tomada de Decisão?

Não basta que as organizações, neste caso, as instituições públicas de natureza diversa, tomem decisões certas; elas precisam tomar as decisões certas nos momentos

certos e a ética se caracteriza como uma orientação segura na tomada de decisões no mundo organizacional. O dirigente ou responsável é a pessoa chave e a ele é confiado, além dos objectivos da organização, o zelo por sua imagem. As decisões tomadas por ele terão impactos significativos em toda organização. É portanto, uma situação complexa, pois envolve não só a produtividade da Administração Pública, mas também as pessoas.

Nesse sentido a ética se aplica não somente nas organizações mas também para os funcionários que verão seus direitos respeitados e, com base nesta, o dirigente terá um rumo, uma direcção a seguir. O princípio definidor de qualquer decisão, seja ela na sociedade ou em uma organização, é o respeito à pessoa. Nessa condição, alguns elementos de ordem prática apresentam-se como condições para a tomada de decisão:

- Reflectir sobre o problema ao invés de partir para a acção;
- Reunir todos os elementos considerados relevantes sobre o problema em questão;
- Fazer levantamento sobre todos os pontos de vista sobre o assunto, inclusive os opostos.

Assim, além das necessárias capacidades técnicas espera-se que os dirigentes:

- Motivem e cativem;
- Prospectem eventuais situações eticamente críticas ou complexas para possibilitar a sua melhor resolução ou preferencialmente, em antecipação, evita-las;
- Movimentem e se orientam, adequadamente, em função das pessoas e das circunstâncias, as forças e recursos à sua disposição, os quais se apresentam sob a forma de perfis, experiências profissionais diferenciadas, personalidades, etc.;
- Premeiem desempenhos e giram emoções em situações de desadaptação, conflituosidade ou frustração em face do desempenho profissional individual ou até do eventual grupo de trabalho.

Tudo isto implica o desenvolvimento de uma sensibilidade mais apurada e uma profunda consciencialização do papel que todo profissional comprometido com a realização do bem comum desempenha. No fundo, é ser um referencial para terceiros e assim ser reconhecido, mas também ter disto uma perfeita noção, tal como o

treinador de uma equipa de futebol ou um maestro quando orienta uma orquestra. Desta maneira, a liderança tem efectivamente uma forte componente ética, dado que as posturas, comportamentos, atitudes e decisões dos dirigentes/líderes constituem referencias para os outros, para além do seu carácter consequente, dado que se irão efectivamente repercutir sobre as pessoas e os sistemas. O sentido a imprimir é o da prudência, virtude que não deve ser associada à sobrevivência ou à salvaguarda dos interesses próprios, mas, antes, manifestar-se como um apurado processo analítico de suporte à tomada de decisões que, do ponto de vista ético sejam correctas e que atendam ao contexto e ao momento em que se vive, nomeadamente através da ponderação dos vários aspectos em causa e da racionalização entre meios e fins, tendo em vista a obtenção da melhor solução possível. Dessa forma, a prudência, por seu vínculo fulcral com a responsabilidade, é vista aqui como sendo um aspecto essencial de uma liderança ética.

De fato, a modernização da Administração Pública iniciada nos anos oitenta ganha uma nova reorientação nos anos noventa, no contexto de um novo sistema político e de uma nova orientação económica. Neste âmbito, medidas que visam à reestruturação das estruturas em função das novas missões do Estado e da adequação dos recursos humanos a esta nova realidade, bem como a sua qualificação estão sendo tomadas e ensaiadas. É o que se busca aferir, então, com base nos procedimentos metodológicos a que esse estudo fez apelo.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Tendo em conta os objectivos, esta pesquisa buscou apoio em dados de natureza qualitativa e quantitativa, podendo em sua tipologia ser classificada como uma pesquisa exploratória.

A definição do projecto de pesquisa envolveu a realização de análise bibliográfica, etapa centrada no estudo exaustivo de estudos já realizados sobre o tema. Em uma segunda etapa, através de análise documental, foram consultados documentos tais como: licitações, contratos, nomeações, contrato de gestão, para se apurar como são tratados pelos implicados, tendo sempre em consideração a lei vigente. Na terceira etapa foi efectuada a colecta de dados empíricos por meio de questionário contendo questões de tipo fechado e aberto. O questionário foi submetido a pré-teste, visando assegurar a maior clareza possível dos enunciados e foi aplicado directamente pelo pesquisador, nos respectivos locais de serviço dos envolvidos, mediante a anuência

dos mesmos. Quer dizer, os participantes da pesquisa foram contactados pessoalmente, e tiveram a liberdade de se engajar ou não com a pesquisa.

No que tange aos respondentes, o levantamento de dados por meio do questionário conseguiu abranger oito deputados, oito gestores públicos e vinte e oito funcionários públicos, dando preferência aos que colaboram directamente com esses gestores, totalizando 44 respondentes. A seguir, com um total de vinte utentes da Administração Pública Cabo-Verdiana, foi conferida atenção especial aos serviços da Saúde (4 utentes), Educação (4), Finanças (4 utentes), Agricultura (4 utentes) e Secretaria de Estado da Administração Pública (4 utentes). A referência para a análise foi o indivíduo e, em sua totalidade, abrangeu 64 inquiridos.

O processo de análise e interpretação dos dados colectados tiveram como suporte técnicas estatísticas, e estas traduzidas por meio de variadas representações gráficas, como pode ser posteriormente verificado, no capítulo 4, item [4.2, p.63](#).

De realçar, que a pesquisa empírica recaiu, segundo critério acima referido, sobre os Ministérios considerados os mais críticos no âmbito da Administração Pública Cabo-verdiana, nomeadamente: Ministério da Saúde, Ministério da Educação e Desportos, Ministério da Agricultura, Ambiente e Desenvolvimento Rural, Ministério das Finanças, Secretária de Estado da Administração Pública.

Assim, pretendeu-se, com este estudo, analisar de uma forma aprofundada, para além dos documentos legais, opiniões dos utentes da Administração Pública Cabo-verdiana, ou seja atitudes, motivações e padrões de comportamento dos funcionários públicos, tendo sobretudo em vista os Princípios da Administração Pública acima referidos. O resultado deste estudo será apresentado aos responsáveis da área da Administração Pública Cabo-verdiana visando contribuir no seu aperfeiçoamento, especialmente no que diz respeito à ética e à transparência tidos, assumidos, neste estudo, como pilares fundadores de uma Administração Pública comprometida com o bem comum.

4. ANÁLISE E SISTEMATIZAÇÃO DOS DADOS DA PESQUISA

Conforme acima referido, a primeira etapa do estudo contemplou a análise bibliográfica e documental, o que dá vigor aos achados relativos a particularidades da

Administração Pública em Cabo Verde. A segunda etapa, de natureza quantitativa, contemplou os dados colectados por meio de questionário aplicado, pelo pesquisador, aos funcionários, gestores, políticos em seu respectivo local de trabalho e utentes.

4.1 Etapa I: A Análise Qualitativa dos Dados

O foco primeiro, de natureza qualitativa, consistiu em dar visibilidade a aspectos fundamentais da Administração Pública Cabo-Verdiana, a partir do estudo de documentos basilares ao processo de Reforma do Estado em curso neste âmbito.

4.1.1 No Bojo da Reforma do Estado e da Administração Pública em Cabo Verde: Da Independência em 1975 aos Novos Desafios para o Século XXI

Cabo Verde é uma república democrática parlamentarista, com regime multipartidário. O Governo é baseado na Constituição de 1980, que institui o regime de partido único, formulação revista em 1990, para introduzir o multipartidarismo e, em 1992, para ajustá-la em sua totalidade aos valores da democracia multipartidária.

Com a proclamação da Independência Nacional nascia, então, o Estado de Cabo Verde a 5 de Julho de 1975. A Constituição de 1980 define os pilares e as matrizes de funcionamento do Estado Independente e as linhas de orientação do funcionamento da máquina pública burocrática.

Nos primeiros anos que se seguiram à Independência, o Estado estava orientado para um papel de visão tradicional cumprindo aquelas funções vitais para a sustentabilidade da soberania. O Estado que emerge após a Independência é um Estado de grande dimensão, dinamizador do desenvolvimento e com uma forte vocação assistencialista e como o grande promotor do emprego e dos meios de subsistência de parte da população, o que se denomina um Estado assistencialista.

Com o passar dos anos, as funções básicas do Estado Independente vão se alterando, tendo sempre em conta as mudanças que vão ocorrendo no contexto internacional. A capacidade do Estado e da Administração Pública em responder aos desafios do desenvolvimento impõe uma dinâmica peculiar, e à medida que o contexto internacional se vai alterando, a capacidade de resposta torna-se cada vez mais débil

em todas as dimensões: (i) a de segurança; (ii) a da justiça; (iii) a da população do bem estar socio-económico, entre outras.

Nos primeiros anos da década de oitenta e que constituem os primeiros anos de Cabo Verde como país independente o aparelho do Estado que é montado é configurado para responder aos desafios do bem-estar socio-económico, segurança e justiça. Neste período também já se apercebia uma preocupação de adequar a administração pública aos desafios de desenvolvimento e organizar a estrutura burocrática do Estado de acordo com a estrutura do Estado Independente e com base na autoridade nacional.

Ainda nos primeiros anos após a independência há uma preocupação em dotar o País de um arcabouço legal e adequado à estrutura de Estado Independente. A estrutura burocrática criada está voltada para os desafios acima mencionados. Não só a estrutura legal e formal caracteriza este primeiro período: a formação e o investimento nos recursos humanos para a Administração Pública são também preocupações centrais.

Várias medidas são levadas avante para dotar a Administração Pública Cabo-Verdiana com um perfil de recursos humanos eficiente e voltada para responder aos desafios de desenvolvimento e consolidação da soberania nacional. A criação de mecanismos legais sobre recursos humanos na Administração Pública, a criação da escola de formação para os quadros, são exemplos da importância atribuída pelo Governo de Cabo Verde ao sector da Administração Pública.

As grandes transformações e mudanças nesse sector assumem, em Cabo Verde uma dimensão ainda maior com a mudança de regime político em 1990 e com o início do regime democrático. A mudança dos paradigmas internacionais no domínio da estrutura e organização do Estado que ficam estabelecidos na nova Constituição, aprovada em 1992, é que dão suporte ao Estado Democrático.

O processo de reforma do Estado e da Administração Pública em Cabo Verde, após a Constituição de 1992, passa a ser pensada para responder aos desafios do desenvolvimento, da competitividade, da eficiência e da modernização dos serviços públicos com vista a satisfação dos cidadãos e das empresas.

Quer isto dizer que, Estados que não estejam preparados para se integrar nesse processo dinâmico da economia internacional, dificilmente conseguirão promover o

seu próprio desenvolvimento. Algumas medidas criadas nos primeiros anos do regime democrático constituem, neste sentido, iniciativas importantes para os ganhos que hoje são possíveis de se identificar na Administração Pública em Cabo Verde.

A partir de 2001, com a eleição de um novo Governo, a questão da Reforma do Estado e da Administração Pública ganha uma nova abordagem. O Governo coloca a Reforma do Estado e da Administração Pública como um desafio imperativo para a modernização e desenvolvimento de Cabo Verde e inicia a construção de uma agenda voltada para todos os sectores da Administração Pública Cabo-Verdiana.

O Programa da Reforma do Estado em Cabo Verde abrange as duas esferas do Governo: o poder central e o poder local, e as políticas preconizadas na agenda da reforma do Estado impõem uma redefinição da estrutura de organização e funcionamento dos três poderes do Estado: (i) Executivo; (ii) Legislativo; e (iii) Judicial.

O objectivo da Reforma do Estado preconizado na agenda do Governo visa a construção de um Estado mais moderno, mais eficaz, mais competitivo, com mais segurança, melhor justiça, maior sustentabilidade e mais participado, uma administração pública que privilegia o cidadão/utente. É este o Estado adequado para vencer os desafios que Cabo Verde tem pela frente. Reformar o Estado nestas bases é o desafio.

A agenda para a Reforma do Estado estabelecido pelo Governo é, neste sentido, o documento de referência para este processo. Ela contempla a abordagem estruturada que permita, por um lado, minimizar as actuais limitações e, por outro, adaptar a sua capacidade de resposta aos novos desafios. A agenda da Reforma contempla quatro vertentes fundamentais: (i) o alinhamento estratégico das várias iniciativas com as práticas nacionais e as práticas a nível internacional das instituições de referência para Cabo Verde; (ii) A liderança operacional do processo; (iii) a monitorização; e (iv) o reporte e comunicação dos progressos e resultados. Para acessar seu conteúdo, observar abaixo, na Figura 2:

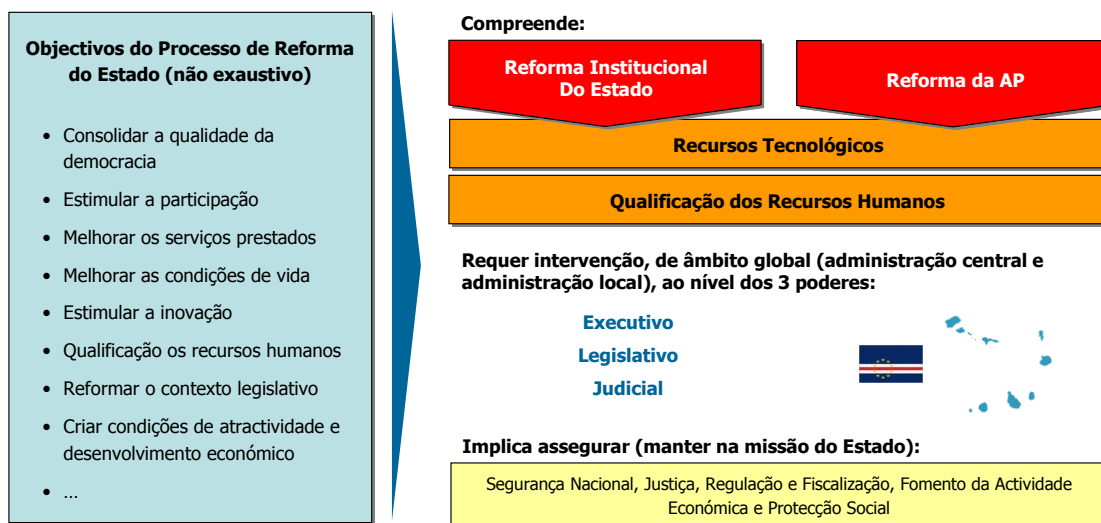


Fig. 1: Síntese da Reforma do Estado

Fonte: UCRE -Agenda da Reforma do Estado de Cabo Verde

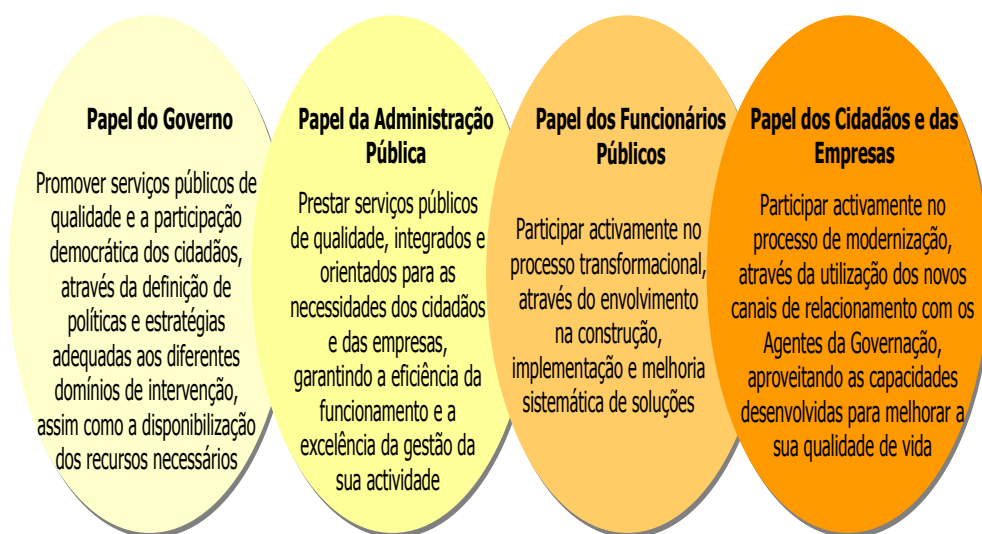


Fig. 2: Dimensões e Domínios de Actuação do Processo de Reforma:

Fonte: UCRE, In Agenda da Reforma do Estado de Cabo Verde

A Reforma do Estado e da Administração Pública Cabo-verdiana passa pelo papel do Governo, papel da própria administração pública, papel dos funcionários públicos e da sociedade em geral. É imprescindível essa interligação de actores envolvente no processo, uma vez que cada um terá o seu grau de responsabilização, podendo constatar que a efectivação da ética e da transparência não é uma responsabilidade isolada mas sim de todos. A seguir, medidas efectivadas visando sua consecução.

4.1.2 Organização da Administração Pública Cabo-Verdiana

A organização da Administração Pública Cabo-Verdiana está consagrada no Decreto Legislativo nº 02, de 20 de Junho de 1995 e compreende:

- a) A Administração Pública Directa, constituída pelo conjunto de serviços, com ou sem autonomia administrativa ou financeira, centrais ou descentralizadas, sob a direcção superior do Governo;
- b) A Administração Pública Indirecta, constituída pelo conjunto de serviços personalizados de carácter não empresarial e pelos fundos autónomos, sob a tutela do Governo, com a designação de Institutos Públicos ou outra;
- c) A Administração Pública Autónoma, constituída pelas associações públicas.

São órgãos da Administração Pública: (i) o Governo e (ii) órgãos dos serviços personalizados, dos fundos e das associações públicas.

4.1.3 Princípios Gerais da Administração Pública Cabo-Verdiana

A Administração Pública Cabo-verdiana devido à sua especificidade e complexidade, publicou os seguintes princípios gerais que estão consagrados no Decreto Legislativo nº 02, de 20 de Junho de 1995, acima referido:

1) Princípio da legalidade:

- A Administração Pública deve actuar em conformidade com a Constituição e demais leis, dentro dos limites dos poderes que estejam atribuídos aos seus órgãos e de acordo com os fins para que os mesmos poderes lhes foram conferidos.

2) Princípio da justiça e da imparcialidade:

- A Administração Pública deve tratar de forma justa e imparcial todos os que com ela entrem em relação;
- A Administração Pública não pode privilegiar, beneficiar, prejudicar, privar de qualquer direito ou isentar de qualquer dever nenhum administrado, designadamente em razão da ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica ou condição social;

- As decisões da Administração Pública que colidam com direitos ou interesses legalmente protegidos dos particulares só podem afectar essas posições em termos adequados e proporcionais aos objectivos a realizar.

3) Princípio da transparência:

- A Administração Pública deve, no exercício da sua actividade, actuar com transparência;
- Os particulares têm direito de ser informados pela administração, sempre que requeiram, sobre o andamento dos procedimentos em que sejam directamente interessados, bem como o direito de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas;
- O direito referido no ponto anterior é extensivo, nos termos da lei, a quaisquer pessoas que provêm ter interesse legítimo no conhecimento dos elementos pretendidos;
- Todas as pessoas têm, nos termos regulados em diploma próprio, o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matéria de natureza reservada ou secreta, designadamente relativas à segurança interna e externa, à intimidade das pessoas.

4) Princípio do interesse público:

- A Administração Pública prossegue exclusivamente o interesse colectivo;
- Os órgãos da Administração Pública só podem prosseguir os fins de interesse colectivo incluindo nas atribuições da respectiva pessoa colectiva, sendo nulos os actos administrativos estranhos às mesmas atribuições;
- Na prossecução do interesse colectivo, os órgãos da Administração Pública devem respeitar os direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.

5) Princípio da desconcentração e da descentralização:

- A Administração Pública deve ser estruturada de modo a aproximar os serviços das populações e de forma não burocratizada, a fim de assegurar a celeridade, a economia e a eficiência das suas decisões;
- Sempre que se mostre necessário ou conveniente para melhorar a eficácia e eficiência do serviço público, a prossecução de atribuições de pessoas colectivas de direito publico e os correspondentes recursos devem ser transferidos para pessoas colectivas de direito público de âmbito territorial ou institucional mais restrito ou para organizações da sociedade civil, salvo disposição constitucional em contrário e sem prejuízo do direito de fiscalização e controlo.

6) Princípio da colaboração com particulares:

- A Administração Pública deve assegurar a participação dos particulares na formação das decisões que lhes disserem respeito e no desempenho da função administrativa, designadamente garantindo-lhes o direito de audiência e de informação nos termos da lei;
- A Administração Pública deve apoiar e estimular as iniciativas dos particulares na prossecução do interesse colectivo e receber com interesse as suas sugestões e informações

7) Princípio da decisão:

- Os órgãos administrativos têm, nos termos da lei, o dever de se pronunciar sobre todos os assuntos da sua competência que lhes sejam apresentados pelos particulares;
- Não existe o dever de decisão quando o órgão tenha praticado, há menos de dois anos, acto administrativo sobre o mesmo pedido formulado pelo mesmo particular com os mesmos fundamentos.

8) Princípio do acesso à justiça:

- Aos particulares é garantido, nos termos da lei, o acesso à justiça para tutela dos seus direitos e interesses legalmente protegidos e para fiscalização da legalidade dos actos da Administração Pública.

O foco, desde então, é contextualizar o processo de Reforma do Estado e da Administração Pública em desenvolvimento, apontando peculiaridades, conquistas e desafios, valorizando os dados e achados da pesquisa vis-à-vis ao objectivo pretendido com o estudo.

4.1.4 A Nova Estrutura Orgânica da Administração Pública Cabo-Verdiana

A Estrutura orgânica, aprovada pelo decreto-lei nº 16, de 17 de Maio de 2010, comporta os seguintes Ministérios e Secretarias de Estado: Ministério das Infraestruturas, Transportes e Telecomunicações, Ministério da Saúde, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Cooperação e Comunidades, Ministério das Finanças, Ministério da Administração Interna, Ministério da Justiça, Ministério do Economia, Ministério do Turismo Indústria e Energia, Ministério do Trabalho, Família e Solidariedade Social, Ministério do Ambiente, Desenvolvimento Rural e dos Recursos Marinhos, Ministério da Descentralização, Habitação e Ordenamento do Território, Ministério do Ensino Superior, Ciência e Cultura, Ministério da Educação e Desportos, Gabinete da Ministra da Reforma do Estado e da Defesa Nacional, Gabinete da Ministra da Juventude e Presidência do Conselho de Ministros, Secretaria de Estado da Administração Pública, Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros, Gabinete do Secretário de Estado Adjunto da Economia. Cada uma dessas instâncias possui a sua missão e atribuições bem definidas. Tendo em consideração as complexidades acima referida é que foram seleccionadas, para efeito dessa pesquisa, os cinco Ministérios e uma Secretaria de Estado considerados os mais influentes para o contexto em estudo.

4.1.5 Perfil Actual dos Recursos Humanos da Administração Pública Cabo-Verdiana

O Estado de Cabo Verde é definido juridicamente pelo documento constitutivo “a Constituição da República”. Promulgado em 1992, este documento constitucional estabelece os princípios básicos de organização do Estado, as funções, as missões e fins que a ele incumbem. Para a realização desses compromissos, é um Estado em que, na generalidade, os funcionários públicos são pouco habilitados do ponto de vista técnico para acompanhar a velocidade de mudanças nos paradigmas sociais, económicos, nas relações internacionais e avanços tecnológicos em curso.

A Administração Pública Cabo-Verdiana e todas as estruturas do Estado têm vindo a conhecer, depois da Independência, um crescimento progressivo do seu efectivo. Pode-se considerar normal este crescimento nos primeiros anos da Independência num contexto da construção do Estado, o que demanda, por conseguinte, e de reforma

crescente, novas estruturas e novos cuidados na formação dos recursos humanos de que necessita.

A análise do nível de escolaridade dos funcionários da Administração Pública Cabo-verdiana mostra, na sua globalidade, que a baixa escolarização não constitui uma especificidade dos municípios. Com efeito, o perfil dos Recursos Humanos da Administração Pública (2006), e não obstante o facto dos dados disponíveis não permitirem um real conhecimento da situação, uma vez que para cerca de 17.000 funcionários, ou seja, 77% do efectivo, não se dispõe de informações sobre o nível de escolaridade, pode-se concluir que 56,2% dos funcionários públicos não têm uma formação superior. Destes, 68% têm como formação o ensino secundário e 4,1% possuem o ensino básico integrado.

É verdade também que, pelos dados disponíveis, 43,8% dos funcionários da Administração Pública Cabo-Verdiana possuem uma formação universitária, em nível do bacharelato, licenciatura ou mesmo, mestrado e doutoramento.

Nitidamente, percebe-se que os sectores da educação 33,1%, os fundos e serviços autónomos, 13,2% e a saúde, 15,3%, concentram 61,6% dos técnicos superiores da Administração Pública Cabo-verdiana. É possível considerar normal este crescimento nos primeiros anos da Independência num contexto de construção do Estado, o que demanda, por conseguinte, e de reforma crescente, novas estruturas e novos recursos humanos. Sobre o efectivo e escolaridade, ver Quadro 1 abaixo.

Unidade Orgânica	TSuperior	TMédio	E.Sec	EBI	ALF	S/inform	Total
Assembleia Nacional	16	8				53	77
Câmaras Municipais	93	30	87	16	2	4140	4368
Chefia Do Governo	13	2				24	39
Fundos e Serviços Autónomos	286	39	58	12	2	1640	2037
MPCMREstado	12		5			50	67
MAdministração Interna	6	2	32	1		548	589
MAAgricultura	86	50	38	9		564	747
Ministério da Cultura	11	1				24	36
MinistérioDefesa Nacional	10					21	31
MDHOTerritório	12	2	2			29	45
MEE Superior	719	459	1271	44	3	6869	9365
Ministério da Justiça	83	3	11	1		541	639
Ministério da Saúde	332	112	249	20		1115	1828
MFAPública	183	17	12	1		413	626
MITMar	58	11	11			231	311
MTFSolidariedade	27	4	35	7		74	147

MECCompetitividade	27	6	1			28	62
MNECComunidade	77	1	3			83	164
MAPMQEmprego	6	2				14	22
Orgânicas Antigas						17	17
Polícia Judiciária	8	5	35			43	91
Presidência	32	3				69	104
EMFA	23	10	28	3		244	308
Outros	49	8	7			138	202
Total	2169	775	1885	114	7	16972	21922

Quadro 1: Distribuição dos efeitos da Administração Pública, segundo o nível de escolaridade
Fonte: Banco de Dados da Administração Pública - Direcção Geral da Contabilidade Pública, in Perfil dos Recursos Humanos da Administração Pública, 2006.

4.1.6 Novos Marcos da Administração Pública Cabo-verdiana no Combate à Corrupção e Estímulo à Transparência

A transparência é um valor base da boa governação, e contribui de forma significativa para estimular a participação activa dos cidadãos. A Administração Pública tem, pois, um papel decisivo no processo de transformação de Cabo Verde e, de igual modo, na concretização da Reforma do Estado, tendo em conta que representa a face mais visível da acção governativa. Sendo assim, através da Administração Pública, o Governo tem vindo a aprovar um conjunto de medidas legais destinadas à prevenção e combate à corrupção e de estímulo à transparência, nomeadamente:

- A Lei nº 42/VII/2009 sobre as bases do regime da função pública, que estipula os princípios da administração pública, acima referidos, bem como os valores éticos: legalidade, finalidade, motivação, proibição e a moralidade, imparcialidade, transparência, racionalidade, proporcionalidade, não discriminação, segurança jurídica, a responsabilidade profissional e o respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos e a garantia da ampla defesa dos particulares;
- Regime Financeiro da Contabilidade Pública;
- Plano Nacional de Contabilidade Pública;
- Sistema Integrado de Gestão Orçamental e Financeira (SIGOF);
- Sistema de Informação Municipal (SIM);
- Reforço do Tribunal de Contas, capacitando os seus quadro de pessoal;
- Lei nº 85/VI/2005, sobre a Responsabilidade dos Titulares de Cargos Públicos;
- Lei nº 38/VII/2009, sobre Branqueamento de Capital;
- Lei nº 17/VII/2009, sobre as aquisições Públicas;

- Plano de Cargos, Careiras e Salários dos Funcionários Públicos, Decreto Lei nº 86/92
- Estatuto Disciplinar dos Agentes da Administração Pública, Decreto Legislativo nº 8/97

De realçar, igualmente, que a estrutura administrativa Cabo-Verdiana comporta os seguinte órgãos fiscalizadores com atribuições específicas de acordo com as suas áreas de actuação, a saber:

- O Tribunal de Contas;
- A Direcção Geral da Administração Pública,
- A Inspecção Geral das Finanças
- A Inspecção Geral do Trabalho
- A Inspecção Geral da Educação
- A Inspecção Geral da Marinha e Portos
- A Inspecção Geral dos Jogos
- A Inspecção Geral das Actividades Económicas

Da estrutura administrativa às questões legais, o foco central da agenda da Reforma do Estado é a redefinição da lógica no atendimento ao cidadão cabo-verdiano, tal como explicitado no próximo item.

4.1.7 Redefinição na Lógica de Serviço Público e Atendimento ao Cidadão em Cabo Verde

Um dos aspectos centrais da agenda da Reforma do Estado e da Administração Pública em Cabo Verde é a redefinição da lógica de serviço público no sentido de melhorar a acessibilidade e a celeridade nos serviços públicos. O objectivo é melhorar qualitativamente o atendimento aos clientes: os cidadãos e as empresas.

As políticas públicas da Reforma do Estado no âmbito da Administração Pública concebem o cidadão e as empresas através de três perspectivas:

1. O cidadão como cliente dos serviços públicos;
2. O cidadão como “accionista” do serviço público – que é financiado com as suas contribuições fiscais e doações; e
3. O cidadão como eleitor que participa no processo democrático.

Nesta perspectiva, as Tecnologias de Informação e Comunicação - “Tic’s” - têm constituído uma ferramenta fundamental no processo de transformação e modernização dos serviços públicos. O Governo de Cabo Verde elegeu as novas tecnologias de informação como vector necessário para a transformação do processo de reforma dos serviços públicos. Neste sentido foi criado o Núcleo Operacional da Sociedade de Informação (NOSI), que a partir de uma agenda concreta, o Plano Estratégico da Sociedade de Informação (PESI) tem a responsabilidade de identificar e elaborar programas de simplificação e modernização dos serviços públicos a partir do uso das novas tecnologias.

A redefinição da lógica de atendimento ao cidadão é já uma realidade em Cabo Verde e tem por base a disponibilização de um conjunto de serviços ou funcionalidades através da Casa do Cidadão e do Porton di nos Ilha (www.portoncv.gov.cv), permitindo o acesso fácil, cómodo, transparente e seguro aos serviços da Administração Pública.

O resultado concreto dessa lógica de atendimento através da já referida Casa do Cidadão já permitiu ganhos visíveis e excelentes resultados no processo de transformação da Administração Pública em Cabo Verde. Ela funciona como principal “front-office” da Administração Pública e encaminha para o “back-office” (serviços) todos os processos que necessitam do envolvimento dos sectores.

Considerando, no sentido exposto, os achados da pesquisa, incumbe referenciar algumas proposições emanadas dos documentos e que, relativamente aos objetivos desse estudo, podem contribuir para o aperfeiçoamento das actividades no âmbito da Administração Pública Cabo-Verdiana. Tais proposições são apresentadas abaixo e sua ordem é aleatória, portanto, destituída de qualquer critério concernente a ordenamento ou importância para o contexto em estudo:

- Promover boas práticas fundamentadas na ética e na transparência dos actos administrativos;
- Separar a função política da função de direcção e operacional;
- Prover formação dirigida aos funcionários e utentes (estes últimos através de campanha de sensibilização) que garantam a capacidade de crítica e reivindicação dos seus direitos;
- Realizar concurso público para cargo de direcção com base no mérito;

- Avançar na aplicação da lei de responsabilidade dos titulares de cargos públicos;
- Prover auditoria e inspecção administrativa permanentes e de rotinas;
- Providenciar a instalação de caixas para colecta de reclamações em todos os serviços públicos da administração pública;
- Abrir uma janela no “porton di nos ilha” para o envio das reclamações ou criar sites de reclamação;
- Criar uma estrutura de coordenação, monitoramento e avaliação da ética e transparência na administração pública;
- Reforçar os órgãos de controlo e fiscalização;
- Introduzir, em carácter de urgência, um código deontológico visando maior unidade de princípios na actuação da administração pública cabo-verdiana, e o seu cumprimento ou infracção seja tomado como um dos critérios para a avaliação de desempenho;
- Responsabilizar os transgressores;
- Promover uma cultura de rigor e de responsabilização na administração, ainda que é importante a criação de uma instancia própria ou instituição na administração que possam julgar e tratar, em tempo real e útil, os actos contra a ética e a transparência na administração pública;
- Propiciar maior integração e articulação entre serviços no que toca ao atendimento e emissão de pareceres relacionados com funcionários de outros serviços;
- Introduzir os centros de responsabilidade e prestações de conta por resultado.
- Incentivar a participação efectiva dos cidadãos no controlo da gestão coisa pública.
- Por fim, avançar na publicitação de todos os actos e contratos administrativos praticados pela Administração Pública.

A seguir, para melhor definir uma estratégia de aproximação do cidadão com Administração Pública, procurou-se delinear a visão que os indiqüidos possuem relativamente à imagem interna (gestores e funcionários) e externa (utentes e políticos) no que tange a peculiaridades da Administração Pública Cabo-Verdiana. Com tal objectivo, realizou-se uma pesquisa de opinião, através de questionário, e seus resultados estão explanados na sequência.

4.2 Etapa II: Visualização e Análise dos Dados Quantitativos

O foco precedente, de natureza qualitativa, consistiu em dar visibilidade a aspectos fundamentais da Administração Pública Cabo-Verdiana a partir do estudo de documentos basilares ao processo de Reforma do Estado em curso neste âmbito.

Neste segundo momento, incluindo dados de natureza qualitativa, visou-se, essencialmente, reflectir sobre a percepção actual que os funcionários, utentes e deputados da nação têm da ética e da transparência na Administração Pública Cabo-Verdiana. Tendo em vista o alcance do objectivo geral do estudo, a sistematização dos dados foi organizada segundo preconizam os seguintes objectivos específicos da pesquisa: a) Identificar o posicionamento dos cidadãos frente às questões de interesse nacional; b) Avaliar o desempenho da sociedade cabo-verdiana quanto ao exercício da sua cidadania; e, por fim, c) verificar o impacto da Reforma do Estado e da Administração Pública do ponto de vista dos funcionários públicos envolvidos nesse processo. A seguir, o dimensionamento e análise dos tópicos respectivos.

4.2.1 Representatividade das Estruturas Governamentais

A técnica de pesquisa adoptada, ou seja, o questionário aberto, foi operacionalizada levando em consideração dois critérios básicos: dimensionamento das estruturas elegidas para integrar o estudo, levando em conta a representatividade das estruturas governamentais, e o critério de voluntariado na participação no estudo. Com base neste procedimento, obteve-se a seguinte distribuição: Secretaria de Estado da Administração Pública: 20,6%; Ministério da Saúde: 14%; Ministério da Educação: 17,3%; Ministério das Finanças: 15,6%; Gabinete do Ministro-Adjunto das Comunidades e Emigração: 14%; Ministério da Agricultura: 6%; e, finalmente, os Políticos (deputados): 12,5%. A margem de erro não deve ultrapassar os 4% e o coeficiente de confiança é de 95%.

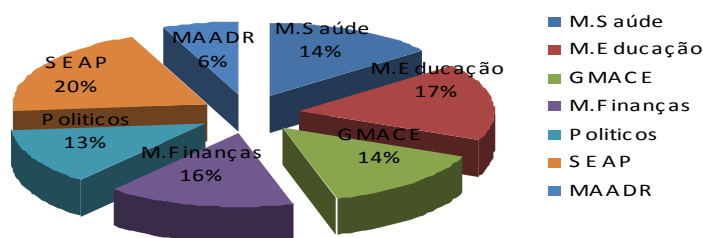


Fig. 3: Representatividades das Estruturas Governamentais Pesquisadas

Para melhor atender aos objectivos da pesquisa, foram associados, no questionário, aspectos qualitativos, questões abertas, e quantitativos, questões fechadas, num total de vinte (20) perguntas. Conforme referido anteriormente, a aplicação dos questionários foi feita pelo próprio pesquisador, e o universo dos pesquisados constituído por gestores públicos, funcionários públicos, utentes da Administração Pública e Deputados da Nação. A ênfase analítica privilegia o indivíduo, ficando o universo da pesquisa empírica dimensionado a 64 inquiridos, atendendo, em sua integralidade, à representatividade acima explicitada. A seguir, a apresentação das unidades centrais da pesquisa e dos índices respectivos, originando as peculiaridades analíticas postas em destaque em cada um dos casos abaixo discriminados.

4.2.2 A Sociedade Cabo-Verdiana se Interessa pelos Actos Administrativos Praticados pela Administração Pública Cabo-Verdiana?

Conforme índices obtidos na pesquisa de opinião, 53% dos inquiridos dizem se interessar por esses actos contra os 47% que declaram não se interessar. Com base na representatividade dos respondentes, parece não haver equívocos em afirmar que **a sociedade cabo-verdiana se interessa pelos actos administrativos**, posicionamento respaldado na Figura 5, abaixo.

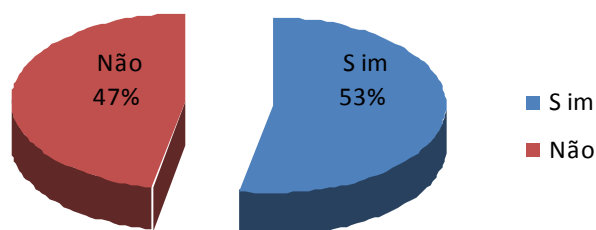


Fig. 4: Interesse dos Cabo-Verdianos para com os actos administrativos

4.2.3 Conhece a Agenda da Reforma do Estado e da Administração Pública?

A maioria dos inquiridos, respectivamente 63%, diz ter conhecimento da Agenda da Reforma do Estado e da Administração Pública em Cabo Verde. Em contraponto, 37% afirmam desconhecer esse processo. Os dados apresentados na Figura 6, abaixo, demonstram que precisa ser alargada a sua publicidade a todos os funcionários públicos e não limitar-se apenas ao grupo de dirigentes.

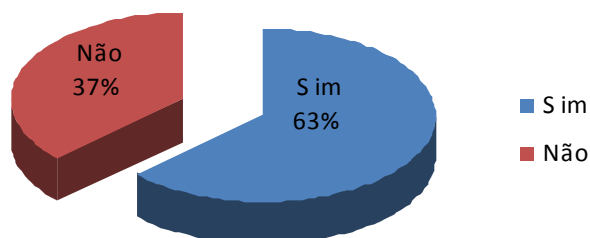


Fig. 5: Conhecimento da Agenda da Reforma do Estado e da Administração Pública

4.2.4 Os Órgãos de Fiscalização estão a cumprir os seus papéis?

No que diz respeito ao cumprimento do papel de fiscalização pelos órgãos responsáveis, os resultados mostram que, dentre os inquiridos, 17% deste universo diz concordar plenamente com o exposto e 75% refere concordar parcialmente. As outras posições revelam que 1,5% afirma discordar plenamente; e um índice idêntico, 1,5%, assume discordar parcialmente. Para 5% dos inquiridos, a posição situou-se no indicador “indiferente”. Na soma dos índices, ao se deduzir o percentual correspondente à alternativa “concordo plenamente” que é de 17%, obtém-se o

percentual elevado de 83%, vindo a demonstrar que os órgãos de fiscalização estão a cumprir parcialmente com as suas atribuições, conforme ilustra a Figura 7, abaixo.

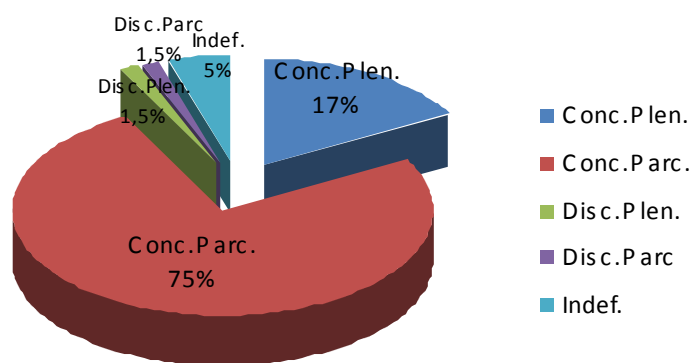


Fig. 6: Os Órgãos de Fiscalização Cumprem o seu papel

4.2.5 A Agenda da Reforma do Estado e da Administração Pública, apresenta novidades no que tange à Ética e à Transparência?

No que tange à Ética e à Transparência na Administração Pública Cabo-Verdiana, tidas aqui como novidades na Agenda da Reforma, temos o seguinte: 6% dos inquiridos refere “concordar plenamente”; 33% diz concordar parcialmente; 3% assume a posição “discorda plenamente”, ficando o índice mais significativo, de 58%, para a posição “indiferente”. O impacto desses dados é relevante já que apenas 6% dos inquiridos declara existir, no seu quotidiano, a presença desses pilares acentuadamente fundamentais, conforme atentado na base teórica e nos documentos que dão sustentação a essa pesquisa. Também merece atenção o índice discordância parcial e plena, correspondendo a 36% dos pesquisados. Do mesmo modo, a posição “indiferente” merece atenção, haja visto o índice obtido que é de 58% dos respondentes, cujo impacto no que tange aos interesses dos cabo-verdianos concernente ao exercício da cidadania merece profunda reflexão.

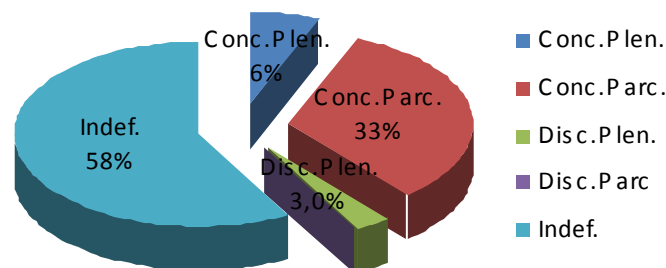


Fig. 7: Novidades da Agenda da Reforma do Estado e da Administração Pública

4.2.6 Acha que Existe Transparência na Gestão da Coisa Pública na Administração Pública Cabo-Verdiana?

Ao serem interrogados se, na opinião respectiva, existe transparência na Administração Pública Cabo-Verdiana, este foi o posicionamento dos inquiridos: 40,6% responderam “sim”, o princípio da transparência é um fato; para 59,4% a transparência não se faz presente no quotidiano da Administração Pública Cabo-Verdiana. As justificativas apresentadas pelos pesquisados dão conta de que, segundo sua experiência, os funcionários públicos não são informados sobre os trâmites dos seus processos: há falta de comunicação entre os serviços, como também não existe um fluxo de informação no contexto geral da Administração Pública Cabo-Verdiana capaz de dar suporte ao fluxo de informações de que necessitam para melhor realizar as suas atividades.

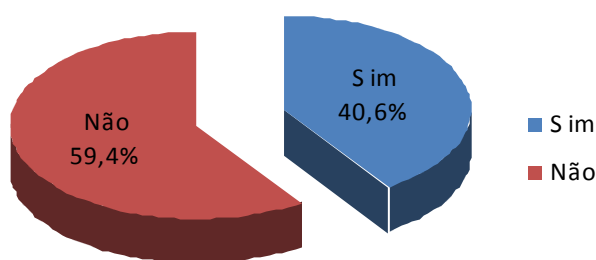


Fig. 8: Existe Transparência na Gestão da Coisa Pública?

Na sequência das perguntas anteriores os integrantes foram questionados sobre como classificariam a Administração Pública Cabo-Verdiana quanto à transparência. Os resultados evidenciam os seguintes índices: 15% a classificam como excelente; 3% muito bom; 25% boa; 56% razoável, e 14% a classificam como sendo muito ruim. Ou seja, tem-se um percentual equivalente a 70% dos respondentes, colocando a ênfase

ou no critério razoável ou ruim, o que traz impacto relevante quando o resultado é trazido para o âmbito da sociedade e da conquista da cidadania. Sendo Cabo Verde um Estado de Direito Democrático, o estudo revela que é imprescindível a introdução de instrumentos de gestão comprometidos com a transparência dos actos, sobretudo levando em conta que o Governo de Cabo Verde o elegeu, no Programa da Reforma, como um dos pilares da boa governação.

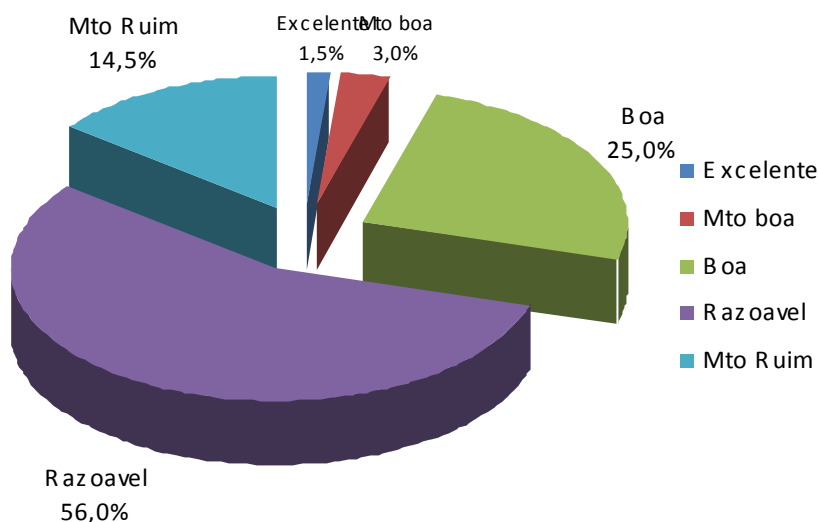


Fig. 9: A Administração Pública Cabo-Verdiana versus Transparência

4.2.7 Como classifica a Administração Pública Cabo-Verdiana em termos de Ética?

Em relação à ética na Administração Pública Cabo-Verdiana, os pesquisados opinaram do seguinte modo: 11% respondem afirmativamente; 56% indicam que há ausência de ética e 33% optaram pela alternativa “sem resposta”. Os resultados demonstram que a administração pública Cabo-verdiana precisa de uma política comprometida com o agir ético, e meios que assegurem práticas de transparência. Assim, quando se soma esses dois índices - “ausência de ética” com a opção que não compromete o respondente face ao que foi perguntado – obtém-se um total de 89%.

A importância deste estudo para o aperfeiçoamento da Administração Pública Cabo-Verdiana parece indiscutível, uma vez que, com relação a este fundamento apenas 3% do total de inquiridos aponta o indicativo “muito bom”. Sobre o índice de 33% sem resposta, considerado elevado para a pesquisa, fica o desafio de buscar desvendar as razões que levaram os respondentes a adotarem tal posicionamento.

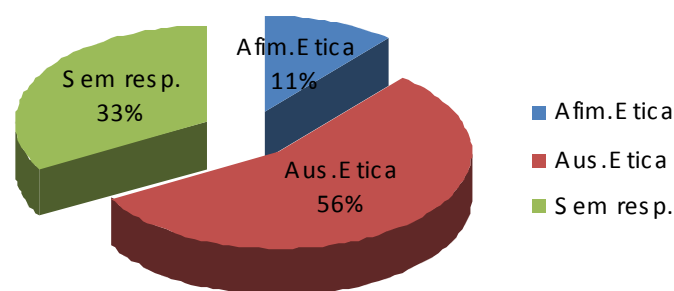


Fig. 10: Administração Pública Cabo-Verdiana versus Ética

Relativamente a esse quesito, também foi perguntado aos participantes do estudo se os funcionários públicos cabo-verdianos agem com ética e profissionalismo. Dentre os entrevistados, 68,9% diz que concorda parcialmente; 7,8% refere discordar plenamente; 1,5% anota que “discorda parcialmente” e 21,8% dos inquiridos se diz “indiferente” ao proposto.

Com efeito, dado o objetivo do estudo, cabe atentar para o seguinte: a) ausência de indicações para a alternativa “concordo plenamente”; b) 70,4% é o índice para as alternativas “concordo parcialmente” e “discordo parcialmente”; c) 7,8% destacam a ausência de ética na actuação desses profissionais; e, por fim, d) 21,8% posicionam-se com indiferença face ao tema. A opinião dos funcionários públicos sobre a questão da ética nesse campo de actividade aponta para uma classificação que, estatisticamente, se define como “satisfatória”, pelo que deve ser reflectido, uma vez que pode ser paradoxal.

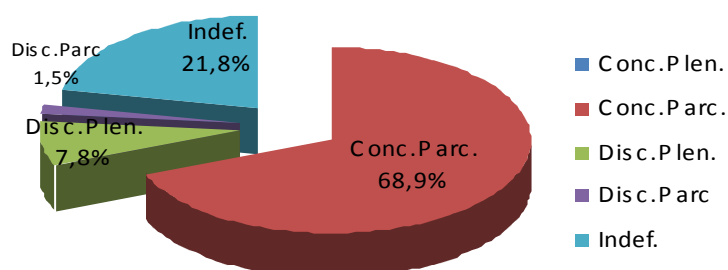


Fig. 11: A actuação dos Funcionários Públicos Cabo-Verdianos versus Ética

4.2.8 Acha que existem práticas de Corrupção na Administração Pública Cabo-Verdiana?

Quanto à prática de corrupção, 64% dos inquiridos consideram ou se deparam com a existência de práticas de corrupção na Administração Pública Cabo-Verdiana. Os restantes 36% indicam o oposto, quer dizer, não existe esse tipo de prática no serviço público cabo-verdiano, conforme ilustrado abaixo, na Figura 13.

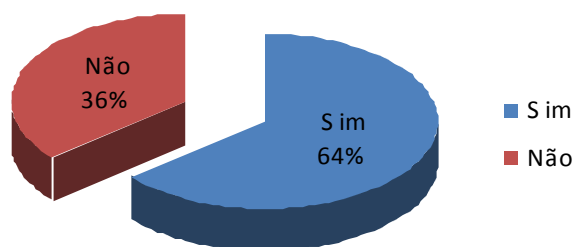


Fig. 12: Corrupção/Administração Pública

4.2.9 A Administração Pública Cabo-Verdiana precisa de um Código Deontológico?

Dentre os cidadãos inquiridos, 85% assinala concordar plenamente com a introdução de um código deontológico na Administração Pública. Os demais 11% diz concordar parcialmente, e apenas 4% se dizem indiferentes.

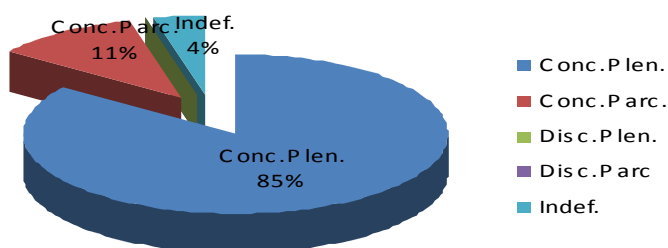


Fig. 13: Preferência para a Introdução do Código Deontológico na AP

4.2.10 Aponte os serviços públicos que no seu ender, têm-se envolvido com práticas de corrupção?

Ao serem solicitados a identificarem quais serviços, na sua visão e em ordem decrescente de importância, têm recorrido a práticas de corrupção no contexto em estudo, os resultados apontam o seguinte: em primeiro lugar neste quesito aparece a Direcção Geral das Alfândegas com um índice total de 44%. O segundo lugar, com

29%, é da Polícia. As Câmaras Municipais e os Tribunais aparecem em terceiro e quarto lugar com 15% e 12% respectivamente.

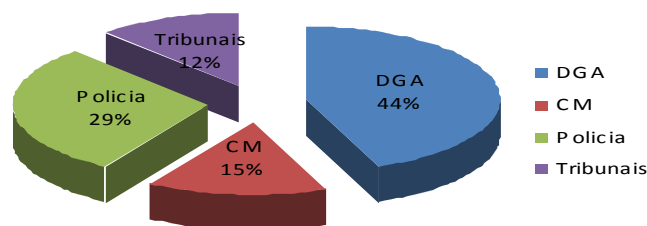


Fig. 14: Serviços Públicos/Corrupção

Importante sublinhar que, para os inquiridos, a transparência não passa apenas pela publicação da Conta do Estado, mas por outros procedimentos designadamente: (i) publicitação das contas sectoriais; (ii) introdução do livro de reclamações nos serviços; (ii) transparência nos concursos de contratações públicas; (iv) oportunidade de participação; (iii) reforço das instituições de fiscalização, capacitando-as em termos técnicos, materiais e financeiros; (v) despartidarização da Administração Pública Cabo-Verdiana.

Realça-se que esses procedimentos resultam, conforme já foi dito, do uso do critério solicitado, ou seja, fazer a indicação de resposta às perguntas do questionário segundo o critério de prioridade, isto é, ordenar indo do mais importante para o menos importante. Com base neste quesito, os respondentes do questionário apontaram o Sistema Integrado de Gestão Orçamental e Financeiro – SIGOF -, como sendo o principal instrumento de controlo da transparência na Administração Pública em Cabo Verde. Em segundo lugar aparece o Plano de Cargos, Carreira e Salário – PCCS – e, em terceiro, a Lei das Aquisições Públicas.

Apesar do elevado grau da indiferença (ver Figura 12, p. 69, Actuação dos Funcionários Públicos *versus* Ética) relativamente ao conhecimento dos pesquisados sobre o conteúdo da Agenda da Reforma do Estado e da Administração Pública, foram simultaneamente apontados por estes como novidades em relação à Ética e à Transparência os seguintes aspectos: a evolução das TIC's, *accountability*, a lei que define as bases em que assenta o regime da Função Pública e a Casa do Cidadão, pela sua eficácia no atendimento público. Também apontaram alguns serviços onde, para os questionados, é notória a falta da transparência. São eles: Direcção Geral das Alfândegas, Polícia, Câmaras Municipais, Serviços de Apoio às Organizações da

Sociedade Civil, Direcção das Infra-estruturas. Neste caso, igualmente, foi aplicado o critério do mais notável para o menos notável dentre os serviços.

Para avançar nessas considerações tendo em vista os objectivos do estudo, é oportuno representar agora os resultados do questionário por meio de uma **síntese dos resultados globais**, conforme disposto nos Quadros 2, 3 e 4, abaixo.

Perguntas	Sim	Não
Existe transp. APC	40,6%	59,4%
Conheça os Instrumentos de controlo da transparência na APC	71,8%	28,2%
Há falta de transparência na gestão da coisa pública na AP	59,3%	40,7%
Acha que existe práticas de corrupção na APC	64%	36%
A sociedade CV se interessa pelos actos praticados na AP	53%	47%
Conhece os Órgãos fiscalizadores dos actos adm	85,9%	14,1%
Conhece o diploma sobre a modernização administrativa	54,7%	45,3%
Achas que a transparência da AP passa apenas pela publicação das contas	9,3%	90,7%
Conhece a agenda da reforma do Estado e da AP	63%	37%

	Conc.Plen.	Conc.Parc.	Disc.Plen.	Disc.Parc	Indef.
Os Órgãos de fiscalização estão a cumprir os seus papéis	17%	75%	1,5%	1,5%	5%
Os FPC agem com profissionalismo e ética		68,9%	7,8%	1,5%	21,8%
A REAP apresenta novidades no que toca a ética e a transparência	6%	33%	3,0%		58%
A APC precisa de um código Deontológico	85%	11%			4%
	Excelente	Mto boa	Boa	Razoável	Mto Ruim

Como Classifica a gestão pública cabo-verdiana quanto a transparência	1,5%	3,0%	25,0%	56,0%	14,5%
--	------	------	-------	-------	-------

	Afim.Etica	Aus.Etica	Sem resp.
Como classifica a APC em termos de ética	11%	56%	33%

Quadro 2: **Síntese dos Resultados Globais do Questionário**

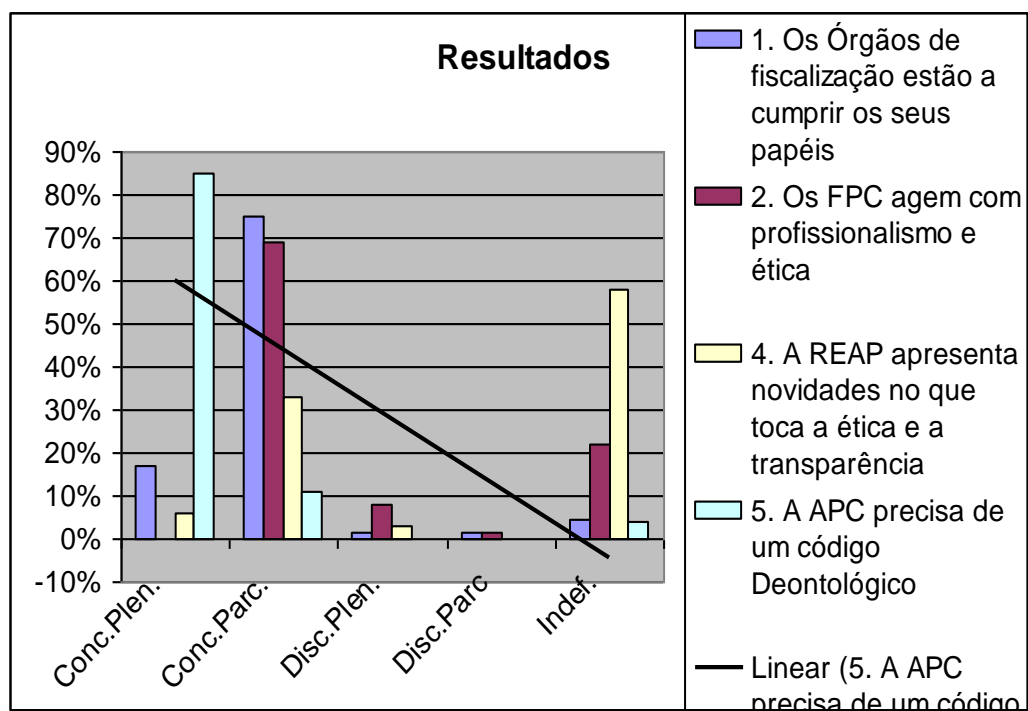


Fig. 15: Apresentação Gráfica dos Resultados Globais do Questionário

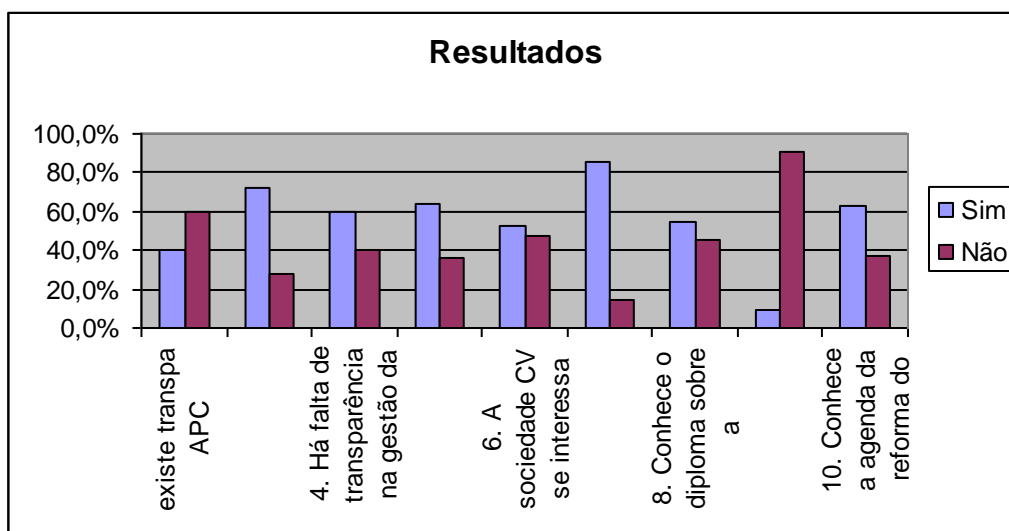


Fig. 16: Apresentação Gráfica dos Resultados Globais do Questionário

Perante estes resultados fica evidente que, para os inquiridos, é imprescindível mudar de paradigma no âmbito da Reforma da Administração Pública. Para tanto, deve-se ter em consideração a ética e a transparência como instrumentos de gestão e de tomada de decisão. Assim, os resultados demonstram, noutros termos, a existência de uma grande fragilidade no que tange à ética na Administração Pública de Cabo Verde, como também no que diz respeito à transparência na gestão da coisa pública, apesar da ocorrência de um percentual de 40% apontar a sua existência, posição vinculada ao item “concordo plenamente” ou ao quesito “concordo parcialmente”.

Considerando esses mesmos quesitos, não por coincidência, os serviços apontados como sendo os menos imbuídos de um compromisso ético perante a coisa pública também foram aqueles considerados pelos respondentes como os mais notoriamente implicados em actos de corrupção. Tendo em consideração esses resultados, por um lado e, por outro, as medidas legislativas publicadas pela Administração Pública Cabo-Verdiana, enumeradas no item 4.2.3, p. 65, “pergunta-se se essas medidas vêm sendo aplicadas?”. Face ao exposto apresenta-se, no bojo das considerações finais, algumas sugestões de avanço, tal como pode ser verificado no capítulo a seguir.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao estudar o tema, BILHIM (2000) subscreve que o serviço público deve apoiar-se nos seguintes princípios:

a) Servir em vez de comandar;

- b) Partilha da responsabilidade e do serviço público;
- c) Pensar estrategicamente, mas agir democraticamente;
- d) Servir cidadãos e não clientes;
- e) Prestar contas com atenção para além do mercado, aos padrões profissionais de prestação de serviço e ao interesse do cidadão;
- f) Valorizar a pessoa e não apenas a sua produtividade;
- g) Valorizar a cidadania e o serviço público acima da capacidade empreendedora e
- h) Administração catalisadora e facilitadora do diálogo com os cidadãos.

Para isso, é necessário que exista o empenho e o compromisso político por parte dos Governos, pois é deles que depende a iniciativa e a força para a implementação das políticas públicas, neste caso uma política ética e transparente, constituindo em si uma reforma em termos de revitalização da liderança da Administração Pública em Cabo Verde. Neste compromisso, os funcionários públicos encontram-se fortemente implicados, donde a importância da opinião materializada nesta pesquisa.

Concernente ao estudo realizado, pode-se afirmar, em primeira instância, que a ética e a transparência constituem uma dimensão da Administração Pública que se liga com a natureza das funções que visam assegurar o alcance do bem comum no âmbito das sociedades organizadas. No caso em estudo há, por um lado, o reconhecimento de que estes instrumentos, como dimensão constitutiva de Administração Pública, comprometida com o bem comum, devem ser levados em conta, aprofundando e ampliando o seu entendimento. E isto, não só em virtude das suas repercussões, mas também de tal forma que possibilite a sua efectiva concretização no âmbito dos actos e dos processos administrativos, tal como reivindicam os participantes da pesquisa. Por outro lado, a exposição alargada de fenómenos como a corrupção e o crescente aumento da percepção dos cidadãos relativamente ao acompanhamento e à forma de gestão da coisa pública levam à criação e implementação de mecanismos de aproximação, transparência e participação, o que significa levar em conta os interesses globais da sociedade e o fortalecimento do exercício da cidadania tendo como suporte a concepção correta de políticas públicas, conforme reivindicado no corpo do trabalho.

Com o passar dos anos, as funções básicas do Estado Independente vão se alterando, tendo sempre em conta as mudanças que vão ocorrendo no contexto internacional. A capacidade do Estado e da Administração Pública em responder aos desafios do desenvolvimento impõe uma dinâmica peculiar, e à medida que o contexto

internacional se vai alterando, a capacidade de resposta torna-se cada vez mais débil em todas as dimensões: (i) a de segurança; (ii) a da justiça; (iii) a da população do bem estar socio-económico, entre outras.

Com efeito, um dos aspectos mais importantes para a mudança na Administração Pública é, pois, a assunção da ética e da transparência, como uma verdade, mas sobretudo em suas efectivas dimensões, tornando-as uma realidade através da definição de uma “política de ética e da transparência”, o que supõem a implementação de processos e instrumentos que permitam sua efectivação real, tal como preconizam os fundamentos da moralidade previstos na Carta Constitucional Cabo-Verdiana. O aumento da eficácia da Administração Pública é potenciado e induzido pela qualidade ética e transparência nas decisões tomadas e na conduta em decorrência. Para isso se mostra necessário articular os mecanismos deontológicos e consequencialistas, através da promoção e maior atenção concedida às virtudes e ao carácter, não só das direcções de liderança da Administração Pública, como também aos funcionários públicos. Neste âmbito, o plano de formação e qualificação dos recursos humanos da Administração Pública Cabo-Verdiana, bem como os processos de recrutamento e selecção do pessoal devem integrar esta componente.

Deve-se de facto sublinhar que o papel da Administração Pública, como instrumento do Estado, é regular a sociedade, em suas várias vertentes. Contudo, essa vocação reguladora tem subjacente a um conjunto de valores, que são os valores da sociedade, os quais fazem parte deste circuito racional que é a sociedade e do ponto de vista operativo, a Administração Pública. Ora, promover valores no âmbito da sociedade que se reconhecem, de forma tão objectiva quanto seja possível, como sendo de valor moralmente negativo, mostra-se complexo e esse afrontamento é revelador de tensão, algo que faz parte dessa mesma relação. Desta forma, a sua complexidade advém, por um lado, de uma fundamentação capaz de revelar este carácter perverso, justamente por serem apresentados à sociedade na qualidade de valores dominantes. E, por fim, o efeito da relação entre a sociedade e a Administração Pública, a qual constitui um sistema constituído por pessoas portadoras de uma conduta moral e ética, expressivamente demarcada por valores, incluso os que se definem como portadores de um valor moralmente negativo. As práticas de corrupção são um exemplo, já que podem ocorrer em maior ou em menor escala segundo o local ou o âmbito em consideração.

Durante este trabalho constatou-se, em resumo, que a administração pública Cabo-Verdiana funciona com regras pré-estabelecidas em diplomas próprios; e que os actos administrativos passam por uma comissão técnica que os avalia antes da sua publicação. Ademais, ficou evidenciado que o controlo externo está atribuído ao Poder Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas, mas o controlo interno fica muito aquém do desejado segundo afirmam os inquiridos, e que o controlo da cidadania é praticamente inexistente. Nesse sentido, Cabo Verde terá que desenvolver mecanismos que demonstrem maior compromisso com transparência na administração pública, nominadamente, uma efectiva adequação a princípios, baseando-se sobretudo nos princípios da universalidade, uniformidade, clareza e de publicidade pressuposto básico para que tal princípio relativamente à gestão da coisa pública se realize. E essa mudança passa pela promoção de diferentes formas de luta contra a corrupção e sobretudo na promoção da legalidade, conforme rezam as determinações acima mencionadas.

Do ponto de vista das políticas públicas integrantes do Programa da Reforma do Estado no âmbito da Administração Pública, incumbe chamar a atenção dos responsáveis para esta concepção de cidadão, assentada em três perspectivas, a saber: 1) O cidadão como cliente dos serviços públicos; 2) O cidadão como “accionista” do serviço público – que é financiado com as suas contribuições fiscais e doações; e 3) O cidadão como eleitor que participa no processo democrático.

Há que lembrar que ser cidadão, qualidade de quem é portador de direitos e deveres, é uma condição importante, mas insuficiente para realizar o bem comum, posto que este ideal de compromisso visa respeito à dignidade humana, sem descuidar da dignidade do mundo. Este compromisso é, o fruto em suma, da justiça, calcado na equidade e na solidariedade a que esta visa, sendo o que todos aspiramos como pessoas, seres humanos por excelência.

No que tange às dificuldades encontradas na realização deste estudo, cabe citar, em particular, a falta de bibliografia no País e a indisponibilidade dos dirigentes públicos para ceder à entrevista. Aliás, é este facto que levou o pesquisador a desistir da utilização deste método, ficando o recurso de colecta limitado ao uso do questionário.

Para finalizar cabe esta recomendação, qual seja, efectivar futuras pesquisas nessa área e, mais precisamente, sobre questões enunciadas acima, pois enriqueceriam e ampliariam as conclusões desse trabalho, alargando os seus achados em termos de

conhecimento local, endógeno sobre o tema, estendendo-o uma vez mais e em nome do bem comum a todos os serviços da Administração Pública em Cabo Verde.

REFERÊNCIAS

- ARBLASTER, Anthony (2004) - **A Democracia**. Lisboa, publicações Europa-America.
- ARISTÓTELES (1998) – **Política**. Lisboa, Coleção Ciências Sociais e Políticas, Editora veja Universidade.
- Assembleia Nacional [Cabo-Verdiana] (2008) - **Constituição da República de Cabo Verde (1992)**.
- Assembleia Nacional [Cabo-Verdiana] (2005) - **Eficácia e Transparência do Parlamento na Era Digital**.
- Assembleia Nacional [Cabo-Verdiana] (2003) Reforma do Estado, Teoria da Legislação e Regulação. Ed Friedrich Ebert.
- AVRITZER, Leonardo e Navarro, Zander (org.) (2002) – **A Inovação Democrática no Brasil**. São Paulo, Cortez Editora.
- BASTOS, Celso Ribeiro (1984) - **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva.
- BILHIM, João Abreu de Faria (2000) - **Gerir a Administração Pública como uma Empresa**. In Reforma do Estado e administração pública gestonária. Lisboa: ISCSP.
- BOBBIO, Norberto (2002) – **O Futuro da Democracia**. São Paulo, Paz e Terra.
- CRUZ, Manuel Braga da (1989) – **Teorias Sociológicas – Os Fundadores e os Classicos (vol. I)**. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- DIAS, Nelson Manuel dos Santos (2006) – **O Orçamento Participativo Como Experimentalismo Democrático : O Caso do Município de Guaraciaba/SC Brasil. Dissertação de Mestrado em Planeamento e Avaliação de Processos de Desenvolvimento**. Instituto Superior de Ciências e do Trabalho e da Empresa.
- GIDDENS, Anthony (1997) – **Para Além da Esquerda e da Direita**. Oeiras, Celta Editora.
- ETCHEGOYEN, Alain. (2002) - **La Valse des Éthiques**. Paris: Le Seuil, 1991.
- GIL, Antonio Carlos - **Manual de Elaboração de Projectos de Pesquisas**, 4ª ed. São Paulo: Atlas
- LIMA, R.C.(1982) - **Princípios de Direito Administrativo**. 5. ed. São Paulo, Revista dos Tribunais.

- MEIRELLES, H.L. (1985) - **Direito Administrativo Brasileiro**. 11. ed. São Paulo, Revista dos Tribunais.
- Ministério das Finanças e do Planeamento de Cabo Verde (2006) – **Documento Estratégico de Crescimento e de redução da Pobreza (DECRP II)**.
- OCDE – **Ethics in the public service: current issues and practice**. Paris: OCDE, 1996. (Ocasional Paper no. 14).
- OCDE – **Principles for managing ethics in the public service**. [S.I.]: OCDE, 1998. (PUMA policy brief no.4).
- OCDE – **Directorate for public governance and territorial development (GOV) – Ethics and corruption in the public sector** [Em linha]. [consult. 05/02/2007]. In http://www.oecd.org/departement/0,2688,en_2649_34135_1_1_1_1_1,00.html.
- PASSOS, E. (2011) - **Ética nas Organizações**. São Paulo: Editora Atlas, 2004.
- ROSENFELD, Denis L. (2003) – **O que é a Democracia**. São Paulo, Editora Brasiliense.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques (1999) – **O Contrato Social**. Lisboa, Pub. Europa-America.
- SANTOS, Boaventura Sousa (org.) (2003) – **Democratizar a Democracia – Os Caminhos da Democracia Participativa**. Porto, Edições Afrontamento
- SCHUMPETER, Joseph (1984) – **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro, Zahar.
- SOARES, Luís Miguel Pereira (2008) - **A Ética na Administração Pública**. Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- SPECK, Bruno Wilhelm (2002) - **Caminho da Transparência: Análise dos Componentes de um Sistema Nacional de Integridade**. São Paulo: Editora da Unicamp.
- TEIXEIRA, Conceição Pequito (2000) Robert Michels – **A Teoria e a Política da Democracia**. Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- TOURAINE, Alain (1994) – **O que é a Democracia?** Lisboa, Instituto Piaget.
- UCRE (2009) - **Agenda da Reforma do Estado de Cabo Verde**.
- VAZ, H.(1993) - **Escritos de Filosofia II**. São Paulo: Loyola.
- VÁZQUEZ, Sánchez A. (1975) - **Ética**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

- Legislação Consultada
 - As aquisições Públicas, Lei nº 17/VII, de 10 de Setembro de 2009.
 - As Bases em que Assenta o Regime da Função Pública, Lei nº 42/VII/, de 27 de Julho de 2009.
 - Cria o Prémio de Boas Práticas da Administração Pública, Decreto-Lei nº 25, de 25 de Julho de 2007.
 - Estatuto disciplinar dos Agentes da Administração Pública, Decreto Legislativo nº 8 de 8 de Maio de 1987.
 - Lei de Lavagem de capitais, Lei nº 38/VII, de 27 de Abril de 2004
 - Plano de Cargos, Carreira e Salários dos Funcionários Públicos, Decreto-Lei nº86, de 16 de Julho de 1992.
 - Procedimentos na Administração Pública, Decreto- Lei nº 12, de 24 de Março de 1997.
 - Regime de Organização e actividade administrativa, Decreto Legislativo nº 2, de 20 de Junho de 1995.
 - Regime Geral de Regulamentos e actos Administrativos, Decreto-Legislativo nº 15, de 10 de Novembro de 1997.
 - Responsabilidade dos titulares de Cargos Públicos, Lei nº 85/VI, de 26 de Dezembro de 2005.

ANEXO

Anexo 1 - Questionário para recolha de dados

Instruções de preenchimento: Antes de responder as questões, leia todo o questionário, tendo em consideração que existem casos em que você não poderá avançar no preenchimento do questionário se deixar alguma questão por responder. O questionário é anónimo e as informações obtidas visam, em sentido amplo, contribuir para o aperfeiçoamento da prática democrática na Administração Pública Cabo-Verdiana.

Introdução: No âmbito da conclusão do Curso de Mestrado em Administração Pública, elaborou-se este questionário com o propósito de recolher informações sobre o tema em questão: “Ética e Transparência na Administração Pública Cabo-verdiana: Quais Desafios?”

1. Acha que existe transparência na gestão da coisa pública na Administração Pública Cabo-verdiana?
() Sim () Não
2. Conhece algum dos instrumentos de controlo da transparência na Administração Pública em Cabo Verde?
() Sim () Não
Quais? _____
3. Como classifica a gestão pública Cabo-Verdiana quanto à transparência?
() Excelente () Muito Boa () Boa () razoável () Muito ruim
4. Há falta de transparência na gestão da coisa pública na Administração Pública? Se sim, siga responda a questão seguinte.
() Sim () Não
5. Em qual das áreas ou serviços é notável?

6. Acha que existem práticas de corrupção na Administração Pública Cabo-Verdiana? Se sim, responda a questão seguinte.
() Sim () Não
7. Aponta os serviços públicos que, no seu entender, têm se envolvido com práticas de corrupção. No caso de preencher, indique, por ordem: do mais ao menos envolvido com estas práticas.

-
8. A sociedade Cabo-Verdiana se interessa pelos actos administrativos praticados pela Administração Pública Cabo-Verdiana?
☐ Sim ☐ Não
9. Conhece os órgãos fiscalizadores dos actos administrativos praticados pela Administração Pública?
☐ Sim ☐ Não
10. Esses órgãos estão a cumprir os seus papéis institucionais? Se sim, responda a questão seguinte.
☐ Concordo plenamente ☐ Concordo parcialmente ☐ Indiferente
☐ Discordo parcialmente ☐ Discordo plenamente
11. Os funcionários públicos Cabo-verdianos agem com profissionalismo e ética?
☐ Concordo plenamente ☐ Concordo parcialmente ☐ Indiferente
☐ Discordo parcialmente ☐ Discordo plenamente
12. Como classifica a Administração Pública Cabo-Verdiana em termos de ética?
☐ Afirmativamente ética ☐ Ausência de ética ☐ Sem respostas
13. Conhece o diploma sobre a modernização administrativa?
☐ Sim ☐ Não
14. Acha que a transparência da administração passa apenas pela publicação das contas do Estado? Se, não responda a pergunta a seguir
☐ Sim ☐ Não
15. Enumera outros procedimentos que consideras necessários para que haja transparência na Administração Pública Cabo-verdiana. Inicie do mais para o menos importante.
-

-
16. Conhece a agenda da Reforma do Estado e da Administração Pública?
☐ Sim ☐ Não
17. Essa Reforma apresenta novidades no que toca à Ética e à Transparência? Se concordas responda a questão seguinte.
☐ Concordo plenamente ☐ Concordo parcialmente ☐ Indiferente
☐ Discordo parcialmente ☐ Discordo plenamente
18. Indique as novidades da Reforma no que tange a Ética e a Transparência na Administração Pública Cabo-Verdiana.
-

19. A Administração Pública Cabo-Verdiana precisa de um Código Deontológico?

- ☐ Concordo plenamente ☐ Concordo parcialmente ☐ Indiferente
☐ Discordo parcialmente ☐ Discordo plenamente

20. Deixe a sua opinião para melhoria da ética e da transparência na Administração Pública Cabo-Verdiana.

—

—

—

—

Obrigado!